

# CATÁLOGOS AVAF

## Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública



**AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE**  
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Se emite el presente catálogo, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el artículo 4.f) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana consistentes a asesorar y formular propuestas y recomendaciones en materia de integridad, ética pública y prevención de la corrupción en las entidades incluidas en su ámbito de actuación.

València, 14 septiembre de 2023

Documento aprobado por Resolución nº 961 del director de la AVAF de fecha 14 de septiembre de 2023

La versión digital de este documento está accesible en la web: [www.antifraucv.es](http://www.antifraucv.es)



This work is licensed under the Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License. No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas. Para ver una copia de esta licencia <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

# La Agencia AVAF

**Nos encontramos en:**  
C/ Navellos, 14-3 | 46003 València  
96.278.74.50  
<https://www.antifraucv.es>

**Portal de Transparencia:**  
<https://www.antifraucv.es/portal-de-transparencia/>

**Buzón de Denuncias:**  
<https://www.antifraucv.es/buzon-de-denuncias-2/>

**Servicio de Prevención:**  
[prevencion@antifraucv.es](mailto:prevencion@antifraucv.es)

**Departamento de comunicación:**  
[comunicacion@antifraucv.es](mailto:comunicacion@antifraucv.es)

**Redes sociales:**



# Tabla de contenidos

<b>1</b>	<b>El contexto</b>	
<b>2</b>	<b>Riesgos generales</b>	
2.1	Riesgo por no detección, prevención ni control de los conflictos de interés aparentes, reales o potenciales o inadecuada gestión de los mismos.	
2.2	Riesgo por obsolescencia legal y tecnológica: desconocer el marco normativo aplicable a la contratación o insuficiencia de sistemas TIC y falta de implementación de la contratación electrónica. Ciberataques y fugas de información.	
2.3	Riesgo por confusión de funciones de los cargos de confianza con las reservadas al funcionariado y falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones públicas. Puertas giratorias.	
2.4	Riesgos derivados de la falta de transparencia o de transparencia cosmética y de datos abiertos y reutilizables.	
2.5	Riesgos derivados de la inexistente o insuficiente planificación contractual.	
2.6	Riesgos por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial y/o civil.	
2.7	Descoordinación entre las funciones de gestión y control.	
2.8	Carencia de algún requisito para ser medio propio o ejecución de encargos ilegales. Abuso de la figura del enriquecimiento injusto.	
2.9	Riesgos internos o institucionales.	
2.10	Huida de la contratación administrativa a través de convenios.	
<b>3</b>	<b>Riesgos sectoriales en contratación pública</b>	
3.1	Riesgos en la fase de preparación.	
3.2	Riesgos en la fase de licitación.	
3.3	Riesgos en la fase de adjudicación.	
3.4	Riesgos en la fase de ejecución.	
3.5	Fase de extinción y control.	
3.6	Riesgos en la contratación menor.	
3.7	Tramitación de emergencia.	
<b>4</b>	<b>Marcos de integridad y mecanismos de prevención</b>	
4.1	Marcos de integridad.	
4.2	Mecanismos de prevención generales.	
	4.2.1	Del conflicto de interés.
	4.2.2	Por obsolescencia legal y tecnológica.
	4.2.3	Por confusión de funciones de los cargos de confianza con las reservadas al funcionariado y falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones públicas. Puertas giratorias.



	4.2.4	Por falta de transparencia o de transparencia cosmética y de datos abiertos y reutilizables.
	4.2.5	Por inexistente o insuficiente planificación contractual.
	4.2.6	Por posible litigiosidad o responsabilidad patrimonial y/o civil.
	4.2.7	Por descoordinación entre las funciones de gestión y control.
	4.2.8	Por carencia de algún requisito para ser medio propio. Ejecución de encargos ilegales. Abuso de la figura de enriquecimiento injusto.
	4.2.9	Por riesgos internos o institucionales.
	4.2.10	Por huida de la contratación administrativa a través de convenios.
<b>4.3</b>	<b>Mecanismos de prevención específicos en cada fase del procedimiento de contratación pública. Contratos menores y tramitación de emergencia.</b>	
	4.3.1	En la fase de preparación.
	4.3.2	En la fase de licitación.
	4.3.3	En la fase de adjudicación.
	4.3.4	En la fase de ejecución.
	4.3.5	Control y extinción.
	4.3.6	Contratos menores.
	4.3.7	Procedimiento de emergencia.
<b>5</b>	<b>ANEXO I Bibliografía</b>	
<b>6</b>	<b>ANEXO I Informes, resoluciones y jurisprudencia de consulta</b>	



# 01

## El contexto

*“El sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción”.* (Parlamento Europeo)

*“Se calcula que el coste de la corrupción para la economía de la UE asciende a 120.000 millones de euros al año, algo menos que el presupuesto anual de la Unión Europea.”* (Comisión Europea)

Resulta aconsejable contextualizar el momento en el que la entidad del sector público decida elaborar, completar, adaptar e implementar el presente catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en el ámbito de la contratación del sector público a la idiosincrasia de su propia organización.

En ese sentido, desde la AVAF recomendamos que, con carácter previo, analicen tanto los **aspectos externos** (normativos, técnicos, sociales, económicos, influencias de lobbies, transformaciones tecnológicas, relaciones con Administraciones y proveedores, ánimo de lucro, etc) como aquéllos **aspectos internos** del ente que lo aconsejan (decisorios, organizativos, profesionales, reputacionales, forma jurídica y estructura orgánica de la entidad, modo de asignación de responsabilidades, sistema de control interno y auditoría, sistemas de información y procesos de toma de decisiones, naturaleza y complejidad de las actividades de la organización, cultura de la entidad en relación con la integridad y los valores éticos, aplicación de la planificación como herramienta de prevención de la corrupción, normas y directrices internas etc).

Asimismo, convendría realizar en cada contexto una aproximación a los **conceptos** de fraude, corrupción e integridad pública y citar algún precedente en la entidad que promueva el uso del catálogo como una de las herramientas básicas de su sistema de integridad pública. A nivel conceptual, pueden resultar de utilidad los contenidos en los Anexos XX y Anexo XXI de la Guía AVAF *“El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos*



*facilitadores*”, así como en la “Metodología para la Autoevaluación de riesgos de la AVAF”, que anexa la definición de sendos conceptos de utilidad.

El catálogo se configura como uno de los elementos facilitadores del **autodiagnóstico de riesgos** de corrupción que realizará cada entidad como piedra angular de su sistema preventivo. Para la adecuada identificación y valoración de los riesgos propios de cada entidad será fundamental conocer sus diferentes procesos y actividades (mapeo de procesos) los factores de riesgo que les afecten (al incrementar la probabilidad de que se produzcan irregularidades) y determinar la inclusión o refuerzo de controles en aquéllos con mayor riesgo, integrando así la gestión de riesgos en el día a día de la contratación. Otros elementos son los cuestionarios, estructuras de desglose de riesgos, así como las contingencias de cada ente (sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como las listas de verificación, los canales de denuncias en el caso de que ya existan o la procedente de la experiencia del personal de la entidad, a través de entrevistas o cuestionarios).

Otra funcionalidad del catálogo es ser una fuente de información adicional para la realización de la **autoevaluación de riesgos y/o su actualización**, en la medida en que se ayuda a abarcar todos los riesgos posibles, comprendiendo no sólo fraude o corrupción sino todos aquellos riesgos contrarios a la integridad pública así como al cumplimiento de normas, a la buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización, al llevar a cabo la externalización de prestaciones vía contratación, en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. No en vano, será a partir de la evaluación de los riesgos cuando cada ente del sector público elaborará su **mapa de riesgos** que pondrá de manifiesto los elementos/riesgos a los que se debe prestar atención y las medidas correctoras, específicas para el sector contratación, que se aplicarán para hacer frente a los mismos en sus respectivos planes de integridad.

La OCDE, en su Manual sobre Integridad Pública, señala: “**un enfoque estratégico para la integridad pública es aquel que se formaliza y sigue los procedimientos gubernamentales existentes para el desarrollo de estrategias en consulta con las partes interesadas pertinentes; está basado en evidencia; adopta una perspectiva del sistema en su conjunto; y se centra en los principales riesgos para la integridad**”.



Por su parte, dentro de la **Estrategia Nacional de la Contratación Pública 2023-2026**, se ha señalado la necesidad de adoptar medidas de prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de interés y doble financiación mediante la aprobación de planes antifraude exigidos en relación con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y extender estas medidas a otros contratos.

Recientemente, fue aprobada la norma europea **UNE-EN 17687 “Contratación pública: Integridad y rendición de cuentas. Requisitos y orientación”** que proporciona directrices con respecto a la integridad y rendición de cuentas en los procesos de contratación pública. Sin duda, la norma es positiva en la senda de la efectiva integración de la cultura de la integridad pública en el día a día del manejo de fondos públicos por excelencia: la contratación. Así, dedica su capítulo 6 a la gestión de riesgos durante el proceso de contratación pública, enumerando en su anexo B un total de 24 riesgos repartidos a lo largo del proceso, con ejemplos de opciones de tratamiento de cada riesgo y de indicadores clave de desempeño:

- 8 riesgos asociados a la fase de preparación, por ejemplo tiempo insuficiente para recopilar y analizar datos, o una evaluación de necesidades o especificaciones inadecuadas.
- 10 riesgos asociados a la fase de procedimiento, como disponer de un número limitado de proveedores que responden a la contratación pública, o la existencia de posibles conflictos de interés.
- 6 riesgos asociados a la fase de gestión/seguimiento del contrato, como puede ser la existencia de negociaciones posteriores al contrato o resultados inadecuado.

Otro de los aspectos relevantes de la Norma UNE-EN 17687 citada es el capítulo dedicado al personal, del todo alineado con otro de los objetivos de la Estrategia Nacional de Contratación Pública. Así, señala la necesidad de incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación como medio de mejorar la eficiencia de la contratación en aras de un crecimiento inteligente, sostenible e integrado. En este sentido la norma establece requisitos como el que la organización compradora debe contar con un código de conducta, o el de desarrollar procesos para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en su organización (incluido el mecanismo de denuncia de irregularidades) basados en los resultados de la evaluación de riesgos junto a la recomendación de establecer un sistema de sanciones eficaz, entre otros. Así, por ejemplo,





su implantación implicará para el poder adjudicador la necesidad de hacer una planificación estratégica, de disponer de un código de conducta, identificar riesgos e implementar planes para prevenir o mitigarlos, de tener indicadores para evaluar el desempeño (medir la calidad o el impacto social), identificar competencias, formar y desarrollar al personal (profesionalizar), etc. En definitiva, la implantación de una sistemática que en buena parte ya es preceptivo más allá de las exigencias coyunturales de los Next Generation, al haberse positivizado el enfoque de integridad.

A través de la publicación del presente catálogo de riesgos contrarios a la integridad en la contratación del sector público, desde esta Agencia continuamos apostando por la vertiente preventiva de los planes de integridad, más allá de la mera evitación de sanciones, entendiendo que **la identificación y catalogación de riesgos posibilita una serie de beneficios asociados a su gestión**, tales como:

- Objetivar el área de contratación como una de las áreas de actividad susceptibles de incurrir en riesgos contrarios a la integridad, incluidos los de fraude y corrupción;
- Adecuar, reorientar y/o incrementar los controles atenuantes así como los controles internos y auditorías sobre dicha área sectorial posibilitando la conjunción del control financiero permanente y de las auditorías operativas y de cumplimiento.
- Conocer los principales riesgos vinculados a la actividad externa del ente del sector público instrumental;
- Poner en marcha de mecanismos de detección, prevención y corrección de las irregularidades más frecuentes en el flujo de procesos de la actividad contractual (canales de denuncias, códigos éticos, procedimientos de detección y prevención de los conflictos de interés, planes de mejora, etc)
- Poner en práctica una planificación estratégica contractual vinculada a la consecución de objetivos realistas y flexibles, en función de la forma jurídica y funciones atribuidas a cada entidad;
- Adecuar la dotación de medios y recursos de toda índole y/o formación en el área de contratación;
- Definir un protocolo de actuación contingente de los riesgos catalogados que se materialicen.



# 02

## Riesgos Generales

Como consecuencia de estudios y trabajos previos realizados por el servicio de Prevención de la AVAF, se abordan a continuación sintéticamente los riesgos catalogados como generales por ser los que aparecen con carácter recurrente en la generalidad de entes y procesos decisorios del sector público valenciano.

No obstante lo anterior, cada administración o entidad, en función de su tipología y de su idiosincrasia, deberá adaptarlos a los procesos de autodiagnóstico y evaluación de riesgos.

Como fuentes de consulta adicionales, se recomienda la lectura de los catálogos AVAF sobre riesgos comunes y específicos en los procesos de toma de decisiones y sobre riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano, aprobados por Resoluciones del director de la AVAF de 16 de julio de 2021 y de 3 de mayo de 2022, respectivamente. Así como la Recomendación General AVAF “La ejecución de contratos en clave de integridad pública”, aprobada por Resolución del director de 27 de septiembre de 2022, que analiza los principales riesgos de corrupción asociados a la falta o insuficiencia de control del cumplimiento de los contratos durante su ejecución.

### **2.1 RIESGO POR NO DETECCIÓN, PREVENCIÓN NI CONTROL DE LOS CONFLICTOS DE INTERÉS APARENTES, REALES O POTENCIALES O INADECUADA GESTIÓN DE LOS MISMOS.**

Es inevitable encontrarnos en situaciones en que la que los intereses particulares entren en conflicto con el deber público, de forma que su actuación se vea influida real, potencial o aparentemente por aquellos intereses (*por ejemplo, adjudicar un contrato a empresa de la que es socia la persona titular del órgano de contratación*).

La situación no es un problema. El problema es no reconocerla y no gestionarla adecuadamente.



El Art. 64.2 LCSP, relativo a lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, establece que el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación. Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

En el ámbito del sector público instrumental valenciano, la no detección, gestión ni control de los conflictos de interés en la contratación de obras, servicios y suministros se traduce al menos en una inadecuada gestión del dinero público, a lo que normalmente se añade una merma en el servicio público. Por último, es evidente que tales entramados son el caldo de cultivo ideal para la eventual de irregularidades de diversa índole e incluso de ilícitos penales relacionados con la corrupción: prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, negociaciones prohibidas, malversación...

De entre los **riesgos (y factores de riesgo)** vinculados a la contratación que derivan del conflicto de interés, destacamos:

- Inexistencia de una unidad antifraude u órgano similar, encargado de la detección, análisis, y supervisión de conductas que puedan suponer un conflicto de interés.
- Manipulación de las ofertas recibidas para ocultar que uno de los licitadores no ha cumplido el plazo o no ha proporcionado toda la información solicitada.
- Ausencia de medidas de prevención, detección y control de posibles situaciones de conflictos de interés de los servidores/as públicos/as proponentes del contrato o miembros de los órganos de asistencia al órgano de contratación. Lo anterior puede derivar en la ausencia de publicidad de los anuncios de información previa o de la convocatoria de las licitaciones, así como de las correspondientes adjudicaciones, actas e informes de valoración, e incluso en la exclusión injustificada de algún licitador. Asimismo, en los procedimientos con negociación, podría falsearse la misma.
- Desconocer o no actuar ante cambios subjetivos del contratista.
- Participación y/o influencia de un determinado operador económico en las actuaciones preparatorias y/o relaciones de negocio o personales con altos cargos y/ empleados públicos responsables o partícipes en la gestión y reparto de los



fondos, pretendiendo prácticas ilícitas conducentes a ser adjudicatario tales como el diseño de los pliegos “a medida” de sus intereses, la obtención de información privilegiada, entre otras.

- Modificación indebida del contrato consecuencia de un conflicto de interés, obteniendo así, en fase de ejecución del contrato, una prestación diferente o deficiente que no satisface las necesidades prestacionales que justificaron la contratación.
- Inejecución total o parcial de una mejora consecuencia de un conflicto de interés, lo que conlleva una deficiente e incompleta ejecución del contrato.
- No manifestar incumplimientos de las obligaciones generales, o de las condiciones especiales de ejecución o inejecuciones totales o parciales de una mejora.
- Autorización de prórrogas no previstas de la duración del contrato consecuencia de un conflicto de interés, lo que se traduce en una ejecución extemporánea del contrato (fuera del plazo legal previsto al efecto).
- Ausencia de identificación de una causa de resolución del contrato por ausente o insuficiente control de la ejecución del contrato como consecuencia de un conflicto de interés y/o abuso de la resolución de mutuo acuerdo.
- Incorrección en la liquidación del contrato motivada en un conflicto de interés.
- Riesgos vinculados al enriquecimiento injusto previa existencia de un conflicto de interés.
- Dar uso privado a los bienes afectos a un contrato público, vigente el mismo (por ejemplo, destinar ambulancias a servicios privados mientras estaban contratadas por la Administración).

Por su parte, la vigente **LCSP** contiene medidas firmes y novedosas para evitar y censurar los conflictos de intereses en la contratación del sector público:

- La posibilidad de excluir a los licitadores que realicen prácticas contrarias a la competencia;
- La prohibición de contratar con licitadores que cometan infracciones de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- La inclusión por los órganos de contratación en los informes específicos sobre los



procedimientos para la adjudicación de los contratos, los conflictos de intereses detectados y las medidas tomadas al respecto.

Respecto de los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, destacan tanto la Orden HFP 1030/2021 respecto de la Declaración de Ausencia de Conflictos de interés (DACI) como la Orden HFP 55/2023, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés, ambas con medidas preceptivas en sus respectivos ámbitos de aplicación.

Recomendamos la lectura de la Recomendación general de esta Agencia *“Reflexiones sobre el conflicto de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción.”* Así como la lectura del Manual didáctico visual AVAF “Los conflictos de interés en clave de integridad”, que contienen un análisis pormenorizado de las distintas situaciones y ejemplos de conflictos de interés como riesgos contrarios a la integridad institucional en materia de contratación del sector público (entre otras áreas de práctica frecuentes en el día a día del servicio público).

## **2.2 RIESGO POR OBSOLESCENCIA LEGAL Y TECNOLÓGICA: DESCONOCER EL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA CONTRATACIÓN O INSUFICIENCIA DE SISTEMAS TIC Y FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA. CIBERATAQUES Y FUGAS DE INFORMACIÓN.**

La Administración actúa con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho; los significativos y complejos cambios tanto normativos como tecnológicos, pueden implicar riesgos contrarios a la integridad por obsolescencia legal o tecnológica (no actualización de los expedientes o informes a la normativa aplicable, errónea motivación de las decisiones públicas con base en legislación derogada o no adaptar las medidas de seguridad de nuestros sistemas de información y comunicación a la normativa existente implementando medidas legales, organizativas y técnicas que permitan prevenir, detectar y dar respuesta a los ciberataques o fugas de información).

La contratación pública debe ser eficiente, rastreada y fiscalizable, por ello es necesario, la cultura del OPEN DATA, de los datos abiertos y reutilizables, con la necesaria protección de la información en un escenario de ciberataques.

Entre los factores vinculados a **los riesgos (y/o factores de riesgo) por obsolescencia tecnológica** podemos citar los siguientes:



- Falta de un análisis funcional previo, que puede devenir en una ineficiencia de las aplicaciones por no incorporar las funcionalidades a las aplicaciones informáticas existentes;
- Inadecuada limitación de la gestión de usuarios y privilegios de las aplicaciones, lo que representa un riesgo alto para la seguridad de los datos;
- Versiones obsoletas, fuera del periodo de soporte del fabricante, incrementándose el riesgo de que se produzca un incidente de seguridad;
- Cumplimiento parcial de la legalidad en materia Esquema Nacional de Seguridad (ENS), del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y de la normativa sobre Protección de Datos (Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales y Reglamento General- RGPD);
- Desarrollo de aplicaciones sin una revisión previa de los procedimientos existentes;
- Ausencia de una adecuada formación del personal, la escasez del mismo y la elevada rotación y la falta de cultura de la organización en la “Administración sin papel”;
- No disposición de un plan de continuidad para recuperar la actividad tras un ciberataque;
- Insuficiencia del control interno sobre la actividad de los centros gestores, orientado a mitigar riesgos como el de prescripción de derechos e incumplimientos de plazos.

Entre los riesgos vinculados a la **obsolescencia legal** en el ámbito de la contratación, nos remitimos a cualquiera de los citados en el apartado de Riesgos específicos en cada una de las fases de la contratación del sector público, habida cuenta que, desconocer y/o inaplicar la normativa en la materia (LCSP y la reguladora de la prestación objeto del contrato) conduce inexorablemente a irregularidades de toda índole contrarias a la integridad.

### **2.3 RIESGO POR CONFUSIÓN DE FUNCIONES DE LOS CARGOS DE CONFIANZA CON LAS RESERVADAS AL FUNCIONARIADO Y FALTA DE IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS. PUERTAS GIRATORIAS.**

En ocasiones, la indebida aplicación de las normas que regulan las funciones del personal eventual (de confianza de los cargos políticos) o las propias medidas contenidas en normas recientes para reducir la temporalidad en el empleo público (como, por ejemplo, las que regulan el proceso de estabilización de empleo público) pueden poner en jaque tanto los



principios constitucionales de acceso a la función pública (igualdad, mérito, capacidad, etc) como los rectores de su ejercicio (objetividad, imparcialidad, neutralidad) y, en general, los de buena administración. Realidades las descritas que pueden suponer riesgos de fraude y/o corrupción tales como:

- Riesgo por clientelismo o gratitud de las personas empleadas públicas con respecto a la autoridad que los nombra. El clientelismo político y la “devolución de favores” se han venido realizando por medio del otorgamiento irregular de contratos públicos o a través del nombramiento directo para ocupar algún alto cargo “disponible”, normalmente de carácter directivo, buena parte de los cuales se encuentran en el sector público instrumental. En estos nombramientos directos o, en el mejor de los casos, pseudoprocesos de selección, prima mucho más la afinidad política o personal que el verdadero mérito o la experiencia acreditada, siendo este el escenario ideal para que las personas así nombradas desarrollen una gestión no acorde con los principios de buena administración pública.
- A sensu contrario, la aludida “devolución de favores” puede producir el conocido fenómeno de las puertas giratorias, esto es, la entrada desde la administración o el sector público instrumental a una empresa privada con la que se tuvo relación mientras se ejerció el cargo público.
- Riesgo de confusión de funciones del personal eventual con las reservadas al funcionariado,
- Riesgo de no asignar las funciones a través de la plantilla municipal.
- Riesgo de que participen en la emisión de informes en el seno de expedientes administrativos en lugar de los informes técnicos municipales.
- Riesgo de falta de profesionalización de los empleados públicos en materia de integridad, contratación y rendición de cuentas.
- Riesgo de que se confundan las funciones de asesoramiento especial o de confianza al cargo que les nombró con injerencias en todos los departamentos en el normal desenvolvimiento de los servicios; el órgano de control interno continúa siendo el interventor/a.
- Riesgo de no controlar la información privilegiada a la que acceden y su uso posterior a su cese; Distorsión o Spoil System; a veces, pase al mundo empresarial.
- Riesgo de modificaciones retributivas discrecionales.



## **2.4 RIESGOS DERIVADOS DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA O DE TRANSPARENCIA COSMÉTICA Y AUSENCIA DE DATOS ABIERTOS Y REUTILIZABLES.**

La LCSP impone una serie de obligaciones de transparencia y publicidad respecto de la actividad contractual, tales como: la publicidad del anuncio de licitación, de los pliegos, de la información de contacto, de la modificación de contratos, de la revisión de precios, de las prórrogas, del mantenimiento del equilibrio económico, de la interpretación y resolución de los contratos, de las consultas preliminares de mercado, de las respuestas dadas a aclaraciones planteadas por potenciales licitadores o, en los procedimientos con negociación, de la transparencia de la negociación, así como su publicidad.

Por su parte, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, contempla en su artículo 20, como parte de las obligaciones de publicidad activa, y de manera adicional a las exigencias de la normativa contractual, la necesidad de publicar (especificándolo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares) aspectos vinculados a la ejecución del contrato. Citaremos algunos de ellos: fecha de inicio de ejecución, duración, prórrogas de los contratos, supuestos de resolución o declaración de nulidad, casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos, modificaciones, dejaciones y renunciaciones por parte del adjudicatario, indicación de la desviación del coste final de la prestación contratada en relación con el importe adjudicado en los casos de revisión de precios, senda información relativa a la subcontratación, penalidades por incumplimiento impuestas y, en los contratos de concesión de servicios, sendos datos (entre ellos, la identificación del responsable de la concesión).

La falta de transparencia o la publicidad de datos incompletos o “maquillados” durante la vida de un contrato, que suele hacerse en formatos no abiertos o no reutilizables (como un pdf) puede acarrear, entre otros, los siguientes riesgos de fraude y/o corrupción:

- Riesgo de impedir el control democrático al no rendir cuentas a la ciudadanía del modo en el que ejecutan los contratos y, por ende, del modo en que se satisfacen las necesidades públicas.
- Riesgo de ocultar información necesaria a los órganos de control (interno y externo).
- Riesgo de descoordinación con otras entidades públicas con objetivos similares; pérdida de oportunidades de colaborar y/o de acudir a novedosas fórmulas de





prestación conjunta de servicios previstas en la propia Ley de Contratos del Sector Público.

- Riesgo de desaprovechar sinergias con la ciudadanía y los operadores económicos en detrimento del interés general.
- Riesgo de publicar “por cumplir” sin rigor, incurriendo en una transparencia cosmética.
- Riesgo de ocultación de situaciones de conflicto de interés.

## **2.5 RIESGOS RIESGOS DERIVADOS DE LA INEXISTENTE O INSUFICIENTE PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL.**

La vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dispone que *“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.”* Si bien es potestativa su aprobación, salvo para el caso de los contratos sometidos a regulación armonizada, desde esta Agencia recomendamos que aprueben y publiquen en su portal de transparencia y en el perfil del contratante su Plan Anual de Contratación en el que indiquen qué contrataciones prevén llevar a cabo en el ejercicio siguiente (o incluso en un marco bianual) y que la hagan extensiva a todos sus contratos, dado que la contratación del sector público es una de las áreas de práctica de mayor riesgo de corrupción.

Resulta imprescindible que cada organismo público planifique la manera de gastar sus recursos públicos en beneficio de la ciudadanía, con la finalidad de evitar que lo urgente les impida abordar lo importante para su misión de servicio público, pues contratar sin necesidad supone “malgastar” dinero público.

Para que la planificación surta los beneficios deseados y redunde en una considerable minimización del fraude y la corrupción, no basta con elaborar y aprobar los planes sino que hay que comprobar su ejecución real, poniendo en marcha mecanismos de seguimiento, evaluación y control de su cumplimiento que permitan corregir a tiempo los posibles fallos o desviaciones detectadas, gestionando adecuadamente el gasto en función de los recursos necesarios y evitando, por tanto, el despilfarro de dinero público.



De las denuncias presentadas en esta Agencia, así como de los informes anuales y de fiscalización de los órganos administrativos especializados en esta materia tanto estatales como autonómicos, extractamos las siguientes prácticas contrarias a la integridad en que pueden incurrir las organizaciones públicas por inexistencia o insuficiente planificación de su actividad contractual:

- Impedir o restringir la libre concurrencia sin procedimientos de licitación previos a la adjudicación.
- Abuso de las adjudicaciones directas (contratos menores) y del procedimiento negociado sin publicidad.
- Mal uso de figuras como el convenio o el encargo a medio propio para prestaciones propias de los contratos.
- Abuso del enriquecimiento injusto, al no planificar los encargos y realizarlos al margen de los procedimientos legalmente establecidos, acudiendo a los procedimientos económicos de reconocimiento extrajudicial de créditos para el abono de las prestaciones ejecutadas;
- Fraccionamiento fraudulento del objeto contractual, por falta de planificación de la contratación y abuso de la contratación menor;
- Incumplimiento de los criterios de adjudicación o de las condiciones de ejecución del contrato, evidencia la insuficiencia de control durante la vida del contrato;
- Inejecución parcial, desviaciones del ritmo normal de ejecución del contrato o variación no prevista de mejoras del contrato;
- Prórrogas no previstas por la falta de planificación de las nuevas licitaciones ante el inminente vencimiento de los contratos;
- Preparar contratos innecesarios, inidóneos, sobredimensionados o perjudiciales.
- Contratación de bienes y servicios que no atienden a las necesidades establecidas.
- Parálisis funcional, al retrasar la ejecución de las prestaciones contratadas, con el consiguiente descrédito reputacional.

La planificación de la actividad contractual reportará a las instituciones públicas, tanto beneficios internos como externos, pues contribuye a minimizar las prácticas contrarias a la integridad descritas, además de ejecutar una contratación estratégica que permitirá a las



organizaciones públicas alinear la contratación a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y a las políticas públicas de su institución. Sugerimos aquí la lectura de la Recomendación general de esta Agencia: «**La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones**».

## **2.6 RIESGOS POR POSIBLE LITIGIOSIDAD O DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y/O CIVIL.**

La ejecución de contratos sin tomar en consideración este tipo de riesgos derivados de un fallo judicial pendiente de ejecución o de una eventual responsabilidad o la no dotación de un fondo de contingencia u otros mecanismos similares lleva aparejada, con frecuencia, un riesgo de despilfarro de recursos públicos, así como una pérdida de la conocida hipoteca reputacional.

La consecuencia más habitual del incumplimiento de la legalidad formal es la vulneración o menoscabo de derechos e intereses legítimos, dando pie a que, evidentemente, quienes se sienten perjudicados por el resultado de una actuación ilegal, recurran judicialmente con muchas probabilidades de éxito.

Señalamos aquí una práctica contraria a la integridad y que se produce en aquellas contrataciones que, eludiendo la normativa aplicable, se ejecutan como si fueran adjudicaciones directas o consecuencia de fraccionamientos del objeto contractual para impedir así la interposición de los recursos especiales en materia de contratación. Dicha práctica permite la completa ejecución de los encargos sin aplicar la suspensión automática y cautelar que implicaría la interposición de dichos recursos contra la adjudicación del contrato.

De entre los **riesgos (y factores de riesgo)** vinculados al mismo destacamos:

- Riesgo de omitir en el diagnóstico previo a la planificación de políticas y acciones los riesgos por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial y/o civil.
- Riesgo de no prever una dotación económica como fondo de contingencia.
- Riesgo de no analizar las causas que los motivan y tomar medidas (formación a servidores/as públicos/as; rectificación de procesos y procedimientos).
- Riesgo de control insuficiente.
- Riesgo de desconsideración a medio-largo plazo.
- Hipoteca reputacional.



## **2.7 RIESGOS DERIVADOS DE LA DESCOORDINACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES DE GESTIÓN Y CONTROL.**

La confusión y/o descoordinación entre gestores y controladores (responsable del contrato y órganos de control), es uno de los riesgos por excelencia del conocido “triángulo del fraude”, es muy común en la práctica de buena parte del sector público, especialmente en entidades con pocos recursos humanos destinados al área de contratación y su contingencia puede derivar en sendas irregularidades no detectadas, contrarias al interés general y a la normativa contractual.

La ejecución de las prestaciones contratadas evidencia el correcto o deficiente resultado, esto es, el cumplimiento o incumplimiento de lo acordado por la administración contratante, apartándose generalmente de la “ley del contrato”, esto es, de los pliegos rectores de la previa licitación, así como del resto de documentos vinculantes en función de la tipología contractual (proyectos, estudios, etc). Las funciones de gestión se anudan precisamente a la preparación de los documentos mencionados (entre otros) y a adjudicación y formalización del contrato. Sin embargo, pocas veces existe una coordinación entre las funciones de gestión y las de control, residenciándose estas últimas en las fases de ejecución o efectos y extinción, esto es, durante la vida del contrato y hasta su terminación normal o anormal.

En el caso del sector público instrumental, aunque es cierto que el control de las entidades dependientes suele estar asignado al órgano o departamento de control de la entidad principal, esta separación o lejanía dificulta su adecuado ejercicio, causando un desequilibrio de fuerzas y pudiendo incluso dar lugar a enfrentamientos. En ese sentido, resulta esencial el rol del auditor/a interno/a como refuerzo del control interno, debiéndose garantizar la debida separación de sus funciones de las de gestión y pago de cada ente. Su papel resultará asimismo fundamental en el establecimiento de los marcos de integridad pública.

## **2.8 RIESGOS DERIVADOS DE LA CARENCIA DE ALGÚN REQUISITO PARA SER MEDIO PROPIO. EJECUCIÓN DE ENCARGOS ILEGALES. ABUSO DE LA FIGURA DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO.**

Para la ejecución de un contrato con medios propios, ha de verificarse el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 32 LCSP al efecto (persona de derecho público o privado; condición reconocida en sus estatutos; no puede participar en licitaciones del encargante salvo que previamente quedaran desiertas; una influencia decisiva de más del 80% de actividades confiadas por el ente que lo controla; todo su capital o patrimonio debe



ser de titularidad o aportación pública, etc.). Asimismo, debemos señalar que no cabría un procedimiento negociado sin publicidad u otro para contratar a un medio propio; sería un encargo a medio propio, *in house providing*, no un contrato.

En ocasiones, se ha comprobado por esta Agencia a este respecto, que no existe una justificación suficiente para acudir a los encargos con medios propios o no se formaliza expresamente el encargo identificando al responsable del contrato, ni se localiza la publicación del mismo. En algún supuesto se ha detectado como el inicio de los trabajos es anterior a la fecha de resolución aprobando la ejecución de los servicios e inclusive que se ha repercutido el IVA cuando los servicios prestados en virtud de encargos ejecutados por los medios propios no están sujetos a este impuesto, entre otras cuestiones.

El abuso del enriquecimiento injusto es en la actualidad uno de los riesgos más preocupantes de fraude y corrupción permanente y sistémica. Por mandato constitucional (art. 103) la Administración está sometida a la Ley y al derecho. En los casos analizados por la AVAF, se emplean expedientes económicos para permitir el pago de los encargos realizados al margen de la Ley sin depurar la causa de fondo: la infracción del procedimiento administrativo que debió seguirse para realizar dicho encargo y, por ende, una ejecución ilegal del mismo así como, en la mayoría de los casos, su incorrecta liquidación por ausencia de comprobación material de la inversión y/o insuficiente control. En efecto, se ha constatado en los últimos años que nuestro sector público está abusando de la figura del enriquecimiento injusto, acudiendo a un sistema meramente económico de reconocimiento extrajudicial de créditos que permite pagar directamente, sin fiscalización previa ni comprobación de la correcta ejecución de la prestación, “encargos” realizados al margen de la Ley y de los procedimientos reglados al efecto.

El fin último del enriquecimiento injusto es lícito: evitar el empobrecimiento patrimonial de los que realizan prestaciones para las Administraciones por encargo de éstas, y el correlativo enriquecimiento de la Administración. Sin embargo, esta vía ha de ser excepcional y subsidiaria de las compensaciones que prevea cada norma especial. Recomendamos, en este punto la lectura de la Recomendación general AVAF “**La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?**”.

## **2.9 RIESGOS INTERNOS O INSTITUCIONALES.**

Estos riesgos son inherentes a la estructura, régimen jurídico e idiosincrasia de cada organización y pueden variar en cada una de ellas. No obstante, entre los factores más comunes conducentes a los mismos, podríamos destacar los siguientes:



- Relaciones inapropiadas con el personal empleado público así como con los proveedores o clientes,
- Insuficiencia de recursos económicos, técnicos, humanos y organizativos,
- Falta de experiencia o de formación,
- Posibles presiones en el ambiente laboral,
- Inadecuada supervisión de los procedimientos y su ejecución,
- Falta de transparencia en la toma de decisiones en cualquier fase del procedimiento de contratación.,
- Falta de compromiso de los órganos de dirección y de gobierno en implementar una estructura de integridad en materia contractual.

Con frecuencia esta batería de riesgos son consecuencia de un conflicto de interés que otorga la prioridad a un interés particular, pervirtiendo la cadena de toma de decisiones y actuaciones en ejecución de estas, generándose situaciones de presión, desinterés por la buena gestión, falta de respeto por la legalidad en general y por el procedimiento en particular, incumplimiento sistemático de los principios de objetividad, eficiencia y transparencia, opacidad funcional, y antipatía por las funciones de control o supervisión.

## **2.10 RIESGOS DERIVADOS DE LA HUIDA DE LA CONTRATACIÓN A TRAVÉS DE CONVENIOS ILEGALES**

Un riesgo tradicional que, de materializarse, impide la ejecución de un contrato, es acudir a la vía de los convenios que incumplen la Ley 40/15, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Y es que el contenido de un convenio no puede ser una prestación regulada como contrato en la LCSP. Desde la AVAF insistimos: lo que puede ser calificado como contrato no puede ser convenio y así ha de justificarse en la memoria exigida en el artículo 50 de dicha Ley. Asimismo, deberán cumplirse y fiscalizarse el resto de los requisitos de la novedosa regulación de los convenios en la legislación básica estatal. Lo contrario implicaría permitir la huida de la contratación a través de convenios ilegales.



# 03

## Riesgos sectoriales en contratación pública

En este apartado procedemos a analizar sucintamente los riesgos específicos que pueden surgir en cada una de las fases del procedimiento contractual. Haciendo referencia, asimismo, a la contratación menor y a la tramitación de emergencia.

De los trabajos previos desarrollados por esa Agencia, en conjunción con los estudios, anuarios y documentos referenciados en la bibliografía de este catálogo, procedemos a enumerar los principales riesgos y/o factores de riesgo de fraude, corrupción o mala praxis administrativa que se pueden producir durante las diferentes etapas de la contratación pública, así como con ocasión de la contratación menor y la tramitación de emergencia.

### **3.1 RIESGOS EN LA FASE DE PREPARACIÓN.**

Las decisiones que se adopten en esta fase pueden comprometer los principios rectores de la contratación pública. Riesgos (y factores) detectados:

- Tiempo insuficiente para preparar la contratación pública.
- Inexistencia de certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente para acometer la licitación.
- Falta de constancia del informe jurídico de control de legalidad de los pliegos rectores de la licitación por el órgano competente.
- Ausencia de suscripción de una Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) por parte de quienes participan en el procedimiento de licitación, contratistas,



- subcontratistas y/o encargos. Implicará el riesgo de no detección, prevención o control de los conflictos de interés reales, aparentes o potenciales.
- Irregularidades en el método de cálculo del valor estimado del contrato en los términos del artículo 101 de la LCSP y/o ausencia del mismo en la documentación preparatoria.
  - Falta de justificación de la fórmula empleada para la aplicación de los criterios de adjudicación.
  - No se justifica la no división en lotes del objeto del contrato, limitando la concurrencia de las pymes.
  - Diseño oscuro, incompleto o “a medida” de la documentación preparatoria de un contrato.
  - Elección de un procedimiento anticompetitivo: No justificar en el expediente la elección de la tramitación abreviada, de urgencia, emergencia o el empleo de la contratación menor. Conlleva el riesgo de limitar o restringir la concurrencia o la libre competencia, la impugnación de pliegos, y la obtención de un resultado distinto al que se pretendía con la licitación.
  - Fraccionamiento irregular del objeto del contrato, cuyo importe requeriría una licitación abierta, para favorecer a determinados operadores, afecta al principio de legalidad y publicidad
  - Huida de la aplicación de la legislación de contratos del sector público a través de convenios ilegales.
  - Debido a una situación de crisis/urgencia, no hay tiempo para una preparación adecuada de la contratación pública.
  - No utilizar la consulta preliminar al mercado para entornos de compras públicas complejas, para obtener información técnica actualizada sobre la situación del mercado y las capacidades del mismo en determinados sectores de actividad.
  - Insuficiente transparencia y rendición de cuentas sobre las consultas preliminares de mercado (sobre quién participa en la consulta, su contenido, la metodología de recogida de información o los resultados obtenidos); ofrecer información asimétrica durante las consultas o no detectar acuerdos colusorios entre los consultados.
  - Obtención de información privilegiada por determinadas empresas sobre la contratación antes de la publicación del anuncio de licitación.





- Falta de personal o sin formación suficiente en integridad, rendición de cuentas y en contratación pública.
- No asegurar en esta fase que las exigencias y cláusulas de los pliegos sean posibles de controlar y dar seguimiento.
- En la redacción de los pliegos:
  - o No se justifica o se justifica de manera imprecisa la naturaleza, extensión y necesidades a satisfacer con la licitación pretendida.
  - o Omisión en los pliegos de cláusulas relativas al deber de confidencialidad debido a una gestión inadecuada de la información sensible en esta fase conlleva el riesgo de fugas de información.
  - o No inclusión en los pliegos de cláusulas relativas a la observancia y cumplimiento del código ético de la organización pública y las responsabilidades derivadas de su incumplimiento.
  - o Limitación indebida de la concurrencia o la libre competencia consecuencia de la redacción de los pliegos a favor de un determinado contratista.
  - o Evaluación de necesidades o especificaciones inadecuadas.
  - o Los pliegos presentan prescripciones más restrictivas o generales que las aprobadas en procedimientos previos similares, sin previa justificación en el expediente de contratación.
  - o No se establece o determinación imprecisa en los PCAP, los plazos para la presentación de proposiciones, o se fijan plazos excesivamente reducidos que puedan conllevar la limitación de la concurrencia. No se establece de forma exacta qué documentos concretos debe presentar el licitador en su proposición para ser admitido en el procedimiento.
  - o Inclusión en los pliegos y confusión de las obligaciones legales establecidas por la legislación sectorial medioambiental, social o laboral de obligatorio cumplimiento (artículo 201 LCSP) y las condiciones especiales de ejecución (artículo 202 LCSP)
  - o La designación del responsable del contrato: En la redacción de los PCAP, no se regulan las funciones y atribuciones del responsable del contrato.
  - o Deficiente o insuficiente descripción del objeto del contrato.



- Los criterios de selección se eligen de manera deficiente, desligados del objeto del contrato; exigencias de solvencia desproporcionadas.
  - Determinación imprecisa o inexistentes de las ofertas anormalmente bajas, o de las condiciones de admisión, de medidas de favorecimiento a las PYME, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución.
  - Insuficiente o inadecuada presupuestación y adecuación al precio de mercado.
  - Incumplimiento en la estructura de costes que debe constar en los Pliegos de acuerdo al artículo 100.2 de la LCSP, relativa a la configuración del PBL a partir de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.
  - No regular la subrogación de trabajadores conforme a los convenios existentes.
  - Mejoras fraudulentas (sin determinar sobre qué elementos pueden presentarse) como criterio de adjudicación. La introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige tanto su relación directa con el objeto del contrato y una adecuada motivación, como su previa delimitación y ponderación en los pliegos (vid. Informe 4 /2012, de 9 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat).
  - No prever en los pliegos la posibilidad de visitas in situ por parte de las personas encargadas de la supervisión de la ejecución del contrato, cuando la naturaleza de las obras, suministros o servicios así lo permita.
- No publicar la programación de la actividad contractual.

### **3.2 RIESGOS EN LA FASE DE LICITACIÓN.**

La vulneración del principio de transparencia es la principal amenaza en esta fase del procedimiento. Limitar la publicidad y el libre acceso constituyen riesgos que restringen la concurrencia, amenazan la igualdad de trato y de recibir un trato homogéneo libre de favoritismos, implica desaprovechar sinergias con la ciudadanía y los operadores económicos en detrimento del interés general. Los riesgos detectados en esta fase son:

- No publicar o publicar sesgadamente el anuncio de licitación, los PCAP y de PPT, la memoria justificativa.... O en formatos no reutilizables.



- No existe un control o verificación de la información publicada por cada órgano de contratación.
- Falta de verificación de la solvencia económica, técnica, financiera y del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con las Seguridad Social de los licitadores propuestos por las mesas de contratación para comprobar que no están incurso en prohibiciones para contratar.
- Filtrar información privilegiada a potenciales licitadores.
- No detectar prácticas colusorias o anticompetitivas tales como acuerdo entre empresas para el reparto de licitaciones o en la presentación de ofertas o para manipular la media de las ofertas.
- Riesgo de no suscripción de una DACI, o de aceptación del cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, decálogo de buenas prácticas en el ámbito de la contratación o plan de integridad, o no comprobación de ésta, por las personas que participen en esta fase del procedimiento.
- Existencia de comportamientos inusuales o socialización entre algún miembro de la mesa de contratación o empleado público encargado de la contratación y potenciales licitadores de contratos objeto de licitación.
- Indicios de que un miembro del órgano de contratación, o empleado público de la agencia encargado de la contratación pudiere recibir contraprestaciones indebidas a cambio de favores relacionados con la licitación de un determinado procedimiento de contratación en curso o futuro.
- No publicar en el perfil del contratante la respuesta a las solicitudes de aclaraciones de modo que el resto de las personas interesadas en participar en la licitación puedan disponer de la misma información que quién ha solicitado la aclaración, o publicar aclaraciones que cambien de forma sustancial los términos en que hay que preparar las ofertas sin ampliar el plazo de presentación de forma proporcional a la magnitud de los cambios que han comportado.
- Limitar o crear asimetrías en el acceso a la información contractual necesaria para preparar las ofertas.
- No establecer un procedimiento claro y comunicado para salvaguardar y organizar el almacenamiento de la información.
- Incumplimiento de la igualdad de trato durante el procedimiento, especialmente durante las negociaciones.



- Falta de concienciación de las personas que participan en esta fase sobre la confidencialidad de la información que todavía no es pública;
- Demora injustificada en la tramitación del procedimiento.
- Automatismos que restringen la publicación del anuncio en el perfil del contratante.
- Presentación de una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones.
- El procedimiento de contratación se declara desierto y se convoca nueva licitación, a pesar de que se recibieron ofertas admisibles de acuerdo a los criterios que figuran en los pliegos.
- Los licitadores presentan declaraciones falsas, haciendo creer que cumplen con los criterios establecidos en los pliegos.

### **3.3 RIESGOS EN LA FASE DE ADJUDICACIÓN**

La objetividad y la transparencia en la selección del licitador que resulte adjudicatario es esencial para garantizar la igualdad de trato y la eficiencia del gasto mediante la elección de la mejor oferta. En términos no sólo económicos sino sostenibles. Los principales riesgos detectados son:

- Riesgo de no suscripción de una DACI, o de aceptación del cumplimiento y sometimiento al código ético y futuro código de integridad de la Agencia, de los participantes en esta fase del procedimiento conllevará la no detección, prevención ni control de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes.
- El cumplimiento defectuoso o incumplimiento de las cláusulas de confidencialidad, comportará el riesgo de fugas de información confidencial durante la adjudicación del contrato.
- Comprobación defectuosa del cumplimiento de los requerimientos para participar en la licitación de manera incompleta, superficial y poco rigurosa o sesgada; La ausencia de mecanismos de cotejo y de revisión de la documentación crea oportunidades de formalizar irregularmente un contrato.
- Riesgo de no convocar un comité de expertos adecuadamente cualificados y no adscritos al órgano proponente del contrato, para evaluar las ofertas.
- Falta de imparcialidad o profesionalización de los miembros de las mesas de contratación o del comité de expertos.



- Comprobación defectuosa del cumplimiento de los requerimientos para participar en la licitación de manera incompleta, superficial y poco rigurosa o sesgada; La ausencia de mecanismos de cotejo y de revisión de la documentación crea oportunidades de formalizar irregularmente un contrato.
- Falta de objetividad y transparencia en la valoración de ofertas, o de manera irregular. (Excusión de ofertas presentadas por operadores de forma indebida o sin justificación.) Estos riesgos nos alertan de la posibilidad que se apliquen irregularmente los criterios de selección.
- Aplicar inadecuada de los criterios de adjudicación. (Por ejemplo: emplear criterios no previstos en los pliegos; aceptar mejoras no previstas en los mismos o no relacionadas con el objeto del contrato; o ajustar «en 2.ª vuelta» la puntuación obtenida en los criterios valorados mediante juicio de valor con el objetivo de «mejorar» la valoración técnica final de una oferta determinada.)
- Valoración de los criterios de adjudicación que se basan en juicios de valor sin las garantías de objetividad e imparcialidad mínimas establecidas; sin una motivación suficiente y razonada de las valoraciones y, en los casos previstos, sin que sean emitidas por un comité de expertos adecuadamente constituido.
- Inclusión a posteriori de mejoras fraudulentas (sin determinar sobre qué elementos pueden presentarse) como criterio de adjudicación. La introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige tanto su relación directa con el objeto del contrato y una adecuada motivación, como su previa delimitación y ponderación en los pliegos (vid. Informe 4 /2012, de 9 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat).
- El procedimiento de contratación se declara desierto y vuelve a convocarse a pesar de que se recibieron ofertas admisibles de acuerdo con los criterios que figuran en los pliegos (Se declara desierto un procedimiento, a pesar de que existen ofertas que cumplen los criterios para ser admitidas en el procedimiento, y se vuelve a convocar restringiendo los requisitos a efectos de beneficiar a un licitador en concreto.)
- No consta informe del órgano competente que acredite que el adjudicatario propuesto cumple las condiciones estipuladas en los pliegos.
- Motivación insuficiente en los informes de valoración.
- Justificación de manera sesgada las exclusiones de los licitadores, especialmente en los casos de oferta con valores anormales



- No incoación de un expediente de contratación porque se decide aprovechar otro contrato ya formalizado “contratos chicle”; o que se sustituya irregularmente la tramitación de un expediente de contratación por otras fórmulas de colaboración no competitivas (convenios o encargos a falsos «medios propios»).
- Preparación defectuosa de la propuesta de adjudicación.
- Adjudicar directamente a un operador un determinado contrato, al margen del procedimiento de contratación.
- No motivar suficientemente la resolución de adjudicación o adjudicar injustificadamente el contrato a un licitador que no ha presentado la oferta económicamente más ventajosa o con contraprestaciones que no se ajustan a la calidad demandada en los pliegos de prescripciones técnicas; o bien la oferta ganadora es demasiado alta en comparación con el resto de los licitadores;
- Falta de coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato en términos de denominación social, personalidad jurídica, etc. sin la debida justificación.
- No incluir en la resolución de adjudicación o en la formalización del contrato la designación del responsable del contrato.
- Incluir en la formalización del contrato modificaciones contractuales no previstas en la oferta ni en los pliegos. (Negociaciones ilegítimas).
- Resolución irregular de los recursos administrativos contra el acuerdo de adjudicación.
- Falta de publicidad de las actas y de los informes técnicos en el perfil del contratante de la agencia.

### **3.4 RIESGOS EN LA FASE DE EJECUCIÓN.**

En esta fase el riesgo que existe es desvirtuar las cláusulas y condiciones en base a las que se adjudicó el contrato, debido a un inexistente o ineficaz control en la ejecución de éste. De nada sirve un expediente de contratación impoluto en su preparación y adjudicación, si luego se deja al albur de las partes o inercia de los acontecimientos su ejecución. Los riesgos existentes en esta fase son:

- Ausencia de suscripción de la declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI), de sometimiento al cumplimiento del código ético de la entidad, decálogo de buenas prácticas en el ámbito de la contratación y/o plan de integridad de la entidad pública



por las personas encargadas de la supervisión de la ejecución del contrato, implicará el riesgo de no detectar, prevenir los conflictos de intereses.

- Incumplimiento de las cláusulas de confidencialidad originando fugas de información en esta fase de ejecución del contrato.
- Negociaciones posteriores a la adjudicación.
- Iniciar la ejecución del contrato con anterioridad a la aprobación del gasto.
- Incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las obligaciones generales y de las condiciones especiales de ejecución del contrato (202 LCSP) sin que se haya establecido justificación alguna o en su caso, resolución por el órgano de contratación.
- Inejecución total o parcial de una mejora o variante. Los órganos de contratación deben extremar el control y seguimiento sobre la ejecución de las mejoras ofertadas, asegurando su efectivo cumplimiento y materialización, para evitar la existencia de mejoras valoradas en la adjudicación y no ejecutadas.
- Aprobar prórrogas innecesarias o irregulares, consecuencia de una falta de planificación contractual, excediéndose de las previsiones establecidas en el artículo 29 de la LCSP.
- Confusión entre la prórroga y la modificación contractual en lo que a la publicación en la PCSP de ambos trámites se refiere.
- Ejecutar contratos con medios propios sin cumplir los requisitos legalmente establecidos.
- Modificación del contrato durante su ejecución de las condiciones iniciales de los pliegos de forma unilateral por el órgano de contratación fuera de los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico o sin la aprobación por el órgano competente e introduciendo prestaciones que no tienen nada que ver con el objeto del contrato o que afecten al contenido esencial del mismo, o a su importe global, o introducir condiciones que habrían permitido la selección de candidatos diferentes. (Proponer modificaciones que superan, incluso, el 50% del valor inicial...)
- Aprobar de manera injustificada la sustitución del adjudicatario del contrato o del subcontratista.
- No instar por el responsable del contrato la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de los términos del contrato u otras irregularidades detectadas.; No instar la revisión de oficio cuando se detecten causas que lo justifiquen; No valorar



detenidamente la posibilidad de reclamar daños y perjuicios por prácticas colusorias; No actuar ante cambios subjetivos del contratista (cesiones...); No exigir la acreditación mensual al adjudicatario, del abono de los TC de sus trabajadores, ante la entidad contratante, genera el riesgo de desconocer o no actuar frente a impagos del contratista a sus trabajadores o abono de condiciones retributivas peores que por convenio colectivo.

- Falta de transparencia en la publicidad de modificaciones, prorrogas, cesiones, subcontrataciones.

### **3.5 RIESGOS EN LAS FASES DE EXTINCIÓN Y CONTROL.**

- Ausencia de suscripción de la declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI), por las personas encargadas de la supervisión de la ejecución del contrato, implicará el riesgo de no detectar, prevenir los conflictos de intereses.
- Incumplimiento de las cláusulas de confidencialidad por las personas intervinientes en esta fase del procedimiento, originando fugas de información durante esta fase del contrato.
- Prestación de servicios contratados una vez finalizado su plazo máximo de vigencia y sin amparo contractual, incumpléndose las normas de contratación de las Administraciones públicas, y estando prohibida su prórroga tácita.
- No exigir la acreditación mensual al adjudicatario, del abono de los TC de sus trabajadores, ante la entidad contratante, genera el riesgo de desconocer o no actuar frente a impagos del contratista a sus trabajadores o abono de condiciones retributivas peores que por convenio colectivo.
- No exigir la presentación de la aprobación del plan de igualdad de la empresa contratista.
- No ejecutar las garantías en caso de defectos o vicios ocultos o devolver las garantías antes de tiempo para dar liquidez a un contratista.
- No exigir responsabilidades a los servidores públicos que incurran en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en la ejecución del contrato.
- No reclamar responsabilidades por incumplimiento de los términos del contrato u otras irregularidades detectadas.
- No instar la revisión de oficio cuando se detecten causas que lo justifiquen.





- Falta de comunicación o coordinación entre el RC (Responsable del contrato), el OC (Órgano de Contratación) y el órgano interventor y/o auditor privado.
- Indebida identificación de la causa de resolución del contrato (especialmente, la de mutuo acuerdo, que sólo cabrá cuando no concorra otra causa legal).
- Inadvertencia o Inactividad ante causa de resolución del contrato.
- No liquidar las obligaciones conforme a derecho. No se indemniza a valor resarcitorio ajustado a derecho.
- Ausencia de comprobación material con constancia documental electrónica de la realización del objeto del contrato de conformidad con lo dispuesto en los pliegos y oferta del adjudicatario.
- Ausencia de control de facturas sin contrato,
- Certificar como ejecutado o prestar conformidad a prestaciones distintas a lo establecido en el contrato, pliegos y oferta del contratista
- Autorizar pagos irregulares o injustificados; Ausencia de factura y justificación del gasto y/o encargos por enriquecimiento injusto (realizados al margen del procedimiento legal); o autorizar pagos antes de que el contratista tenga derecho.
- Riesgo de no reparar los gastos reiterativos que satisfacen una necesidad recurrente, tramitados como contratos menores, cuando procedía la tramitación de otros expedientes de contratación.
- Aceptar el abono de facturas que no contienen los precios unitarios establecidos en los pliegos.
- Ausencia de control de entrada de facturas sin contrato.
- Omisión de fiscalización en expedientes de contratación.
- Falta de previsión de sistemas de control posterior interno.
- Ausencia de auditoría analítica (procedimiento).
- Inexistencia de compilación de incidencias derivadas de la contratación para su posterior propuesta de mejora.
- Ausencia de evaluación periódica de los procedimientos de contratación.
- Falta de transparencia y publicidad de estas fases del procedimiento en la PCSP.
- Insuficiente y/o inadecuado control interno.



- No proceder a recopilar y analizar datos para proceder a una evaluación de la contratación.
- Inexistencia de una contabilidad analítica de forma que se pueda llevar un control documentado de gastos.
- Riesgo de que se manipulan facturas o se presentan facturas falsas.

### **3.6 RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN MENOR.**

Detectada la frecuente utilización indebida o abusiva de la adjudicación directa vía contrato menor, procedemos a enumerar los riesgos y/o factores de riesgos relacionados con la contratación menor:

- Ausencia de suscripción de la declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI), por las personas encargadas de la supervisión de la ejecución del contrato, implicará el riesgo de no detectar, prevenir los conflictos de intereses.
- Incumplimiento de las cláusulas de confidencialidad por las personas intervinientes en este tipo de procedimientos, originando fugas de información durante la tramitación del mismo.
- Cubrir necesidades recurrentes y periódicas derivadas de la falta de planificación de la actividad contractual de la entidad contratante.
- Riesgo de fraccionar de manera irregular contratos, de manera que se tramitan como contratos menores cuando tienen idéntico objeto y deberían haberse tramitado mediante procedimiento abierto mediante la división en lotes cumpliendo con los principios de publicidad y concurrencia. (Informe 69/08 JCCA Estado e Informe 10/2014 Junta Superior Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana); en este mismo sentido, se pronuncia el artículo 101.4 LCSP).
- Algunas prestaciones han sido iniciadas antes de la resolución de adjudicación del órgano de contratación.
- Riesgo de suscripción del informe de necesidad por tercero distinto al órgano de contratación.
- Riesgo de no precisar la duración del contrato o ampliar la duración del contrato mediante prórroga (prohibida).
- Riesgo de efectuar pagos con anterioridad a la conformidad de la factura.



- Incumplimiento de la obligación de comunicar la relación anual de contratos menores al Registro Oficial de Contratos de la GVA o comunicación fuera de plazo
- Falta de publicación de contratos en la Plataforma de Contratos del Sector Público y toda la información del art.63.3LCSP sobre todo actas de las mesas de contratación.
- Incumplimiento del plazo de publicación de 15 días de la formalización del contrato en la PCSP
- Riesgo por inexistencia del presupuesto de obras o adjudicación del contrato de obras antes de tramitar la licencia y el proyecto correspondientes.
- Riesgo por falta de publicidad en el perfil de contratante en los términos del artículo 63 LCSP y de la Ley 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

### **3.7 RIESGOS EN LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA.**

Aunque es fundamental la flexibilidad en situaciones de emergencia cuando se den los supuestos de hecho establecidos en la norma, no debe comprometerse la transparencia.

El control de la realización de la prestación contratada es aún más necesario cuando, atendiendo a las circunstancias, se requiera satisfacer con celeridad las cambiantes necesidades públicas. La pandemia COVID-19 o la guerra de Rusia contra Ucrania nos han hecho testigos de un incremento exponencial de los contratos tramitados por la vía de emergencia: de marzo a diciembre de 2020 se tramitaron casi 1000 contratos de emergencia en la Comunitat valenciana, frente a los casi 40 tramitados entre los años 2018 y 2019, incrementándose el gasto público en ellos de 7 millones de euros a casi 450 millones de euros.

La tramitación de emergencia lo es para la fase de licitación y adjudicación, pero no para la fase de ejecución.

Los riesgos derivados en este procedimiento extraídos del análisis de informes de órganos consultivos y de control tanto estatales como autonómicos, así como de previos trabajos elaborados por esta Agencia, son:

- Tramitación de expedientes por el procedimiento de emergencia, sin darse los presupuestos del artículo 120 de la LCSP, o del artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020 de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al



impacto económico del COVID-19 o motivación insuficiente de los requisitos y circunstancia establecidos en el artículo 120 LCSP o del art. 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, para acudir al procedimiento de emergencia.

- Falta de publicación de la formalización y del contrato adjudicado por la vía de emergencia, o fuera del plazo establecido legalmente (15 días).
- Riesgo de no exigir a las personas que participen en este procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, y aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, al decálogo de buenas prácticas contractual o plan de integridad de la entidad para alcanzar una contratación íntegra.
- El riesgo de no formalizar por escrito los contratos tramitados por emergencia, implica el riesgo de no poder comprobar que el periodo comprendido entre la ordenación de la ejecución de las prestaciones y su inicio sea inferior al plazo de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 120 LCSP. (Tramitación por emergencia de obras, que se han empezado a ejecutar pasados tres meses desde su adjudicación.)
- Riesgo de falta de toma de razón, al órgano competente, de los contratos tramitados por emergencia en el plazo de 30 días.
- Riesgo de no justificar razonadamente la elección del contratista, ni comprobación de si dispone de capacidad o requisitos para contratar con la Administración; o si está incurso en causa de prohibición para contratar con la Administración. (Con ocasión del estado de alarma, se procedió a contratar por parte de entidades públicas con proveedores incursos en prohibición de contratar con la Administración, o con operadores que su objeto social, no estaba comprendido en el objeto del contrato.)
- No consta en el expediente la designación del responsable del contrato.
- No consta en el expediente, en los casos en que ha sido designado, informe del responsable del contrato relativo a una adecuada gestión y control de la ejecución del contrato.
- En ocasiones tampoco consta en el expediente el acta de recepción o conformidad de las prestaciones objeto del contrato a satisfacción de la Administración, ni la liquidación de este.
- No consta en el expediente el pago de las prestaciones contratadas.
- Tramitación de acuerdos marcos por la vía de emergencia.



- Existencia de modificaciones o prórrogas, tramitadas por la vía de emergencia.
- No se justifica razonadamente la elección del contratista, ni se comprueba si el contratista dispone de capacidad o solvencia técnica, económica o profesional para contratar con la Administración. Tampoco se verifica si el adjudicatario está incurso en causa de prohibición para contratar con la Administración.
- Realización de abonos a cuenta sin justificar la no exigencia de garantía.
- Abono a contratista de acuerdo con facturas proforma.
- No inicio de los trámites necesarios para la resolución de contratos celebrados, respecto de los cuales no se ejecutó alguna de las prestaciones contratadas.



# 04

## Marcos de integridad y mecanismos de prevención

La ausencia de marcos de integridad en cualquier ámbito de actividad de nuestras instituciones públicas y, concretamente, en el área de la contratación del sector público, puede crear un espacio idóneo para la corrupción, socavar la eficacia de los servicios públicos y tener un impacto negativo en la rentabilidad del gasto público.

La misión de servicio público de cualquier entidad pública está orientada a la consecución del interés general en su concreto ámbito competencial. De ahí la extraordinaria importancia de practicar la cultura de la integridad pública a todos los niveles de cada organización, y ello pasa necesariamente por contar con los principales marcos de integridad: planes de integridad, códigos éticos, canales de comunicaciones y denuncias y prácticas formativas. Todos ellos tendentes a minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativos) derivados de prácticas contrarias al interés general mediante la prevención y detección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, y la adopción de medidas tendentes a su corrección.

Los planes de integridad institucional son una de las principales herramientas para prevenir la corrupción institucional. Con el fin de facilitar la tarea de elaboración de los planes mencionados, la AVAF pone a disposición de toda entidad o persona incluida en su ámbito subjetivo de actuación una serie de materiales elaborados por el Servicio de Prevención:



- ✓ la Guía AVAF “El plan de integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores”, que establece los pasos básicos para elaborar dicho plan, conteniendo sendos anexos y referencias de apoyo al efecto.
- ✓ la Guía AVAF: “Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF”, centrada en uno de los principales mecanismos de detección de irregularidades contrarias a la integridad: los canales de alertas o denuncias (los sistemas de información internos y externos), con los debidos procesos y responsables en cada institución.
- ✓ las Recomendaciones generales que analizan los riesgos y proponen mecanismos de prevención en relación con las principales áreas de práctica;
- ✓ el Manual didáctico visual “Los conflictos de interés en clave de integridad pública” que aborda con multitud de ejemplos las principales situaciones donde se producen, en la práctica, los mismos;
- ✓ los diferentes Catálogos de riesgos (tanto los comunes en cualquier proceso de toma de decisiones como los específicos de las distintas áreas sectoriales de práctica) así como el catálogo específico referido al sector público instrumental);
- ✓ el Código de Integridad pública de la Comunitat Valenciana que, con un índice analítico pormenorizado, facilita el buceo por la normativa internacional, europea, estatal y, principalmente, autonómica vinculada con la integridad.

#### **4.1. MARCOS DE INTEGRIDAD**

Practicar la cultura de la integridad pública institucional, abarca además de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un plan de integridad, otros marcos de integridad que podrán comprenderse en dichos planes y/o aplicarse por separado para minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativos) derivados de prácticas contrarias al interés general, mediante la prevención y detección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, y la adopción de medidas tendentes a su corrección. Estos otros marcos son entre otros:

##### **A) LA IMPLICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO: LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.**

Es esencial una **política de integridad aprobada por el conjunto de órganos de gobierno** que refleje tanto el *compromiso político* por aprobar el plan como el de dotarlo de los



*recursos suficientes* para su ejecución y seguimiento, estableciéndose los *roles* y *responsabilidades* de los actores implicados.

### **B) LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA A TODOS LOS NIVELES ORGANIZATIVOS.**

Especialmente haciendo hincapié en la formación en **sectores especiales de riesgo**. Sería conveniente incluir **formación mixta** que combine teoría, práctica y talleres o *role playing* sobre dilemas éticos, además de **formación teledirigida** a los sectores que, como consecuencia del diagnóstico previo (fase preliminar del plan) resulten como de especial riesgo de fraude o corrupción.

Aumentar la **profesionalización** de los agentes públicos que vayan a participar en el proceso de contratación, servirá para mejorar una contratación pública más eficiente, sostenible e íntegra.

### **C) PASO PREVIO: EL AUTODIAGNÓSTICO COMO PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA PREVENTIVO.**

Su elaboración podrá partir de cuestionarios y una estructura de desglose de riesgos, resultando conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base de este. El autodiagnóstico podrá considerar las contingencias de la organización (sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como los canales de denuncias en el caso de que ya existan).

### **D) LA AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS.**

Abarca todos los riesgos posibles, no sólo corrupción o integridad sino también, cumplimiento de normas, buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. Para analizar los riesgos existentes en una organización debemos identificar los riesgos/amenazas existentes en la misma. Se trata de riesgos o amenazas "brutos" esto es, el riesgo sin tener en cuenta el efecto de las medias o controles que se prevén en el futuro.

Posteriormente, será necesaria una graduación del riesgo, de la conjunción de la probabilidad (hasta qué punto es probable que ocurra; número de veces que se produce el





riesgo) e impacto (el daño que se produce con la materialización del riesgo: reputacionales, organizativos, irregularidades). Por último, hay que establecer las medidas/controles a adoptar. Sólo así, obtendremos el riesgo/amenaza “neta”. Con toda esta información, obtendríamos el mapa de riesgos de la organización:

	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Probabilidad	Impacto	Graduación	Medidas	Seguimiento/Evaluación
Riesgo 1							
Riesgo 2							
Riesgo 3							
Riesgo 4							
Riesgo 5							

Asimismo, resulta conveniente que cada entidad apruebe su catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública.

Recomendamos la consulta de la “Metodología para la Autoevaluación de riesgos de la AVAF”, aprobada por Resolución del director núm. 803, de 18 de julio de 2023, documento en el que se analiza pormenorizadamente el *íter* para realizar el proceso de evaluación de riesgos en esta Agencia, a través de una metodología exportable a cada entidad pública valenciana.

#### **E) LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y LOS CANALES DE DENUNCIA. OTRAS MEDIDAS DE DETECCIÓN.**

Mediante la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, se ha incorporado al ordenamiento interno español la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La finalidad de la norma es proteger frente a represalias a las personas que en un contexto laboral o profesional detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma.

La Ley establece la obligación de implementar un canal interno de recepción de informaciones (Sistema Interno de Información o SII), de uso preferente frente al canal



externo. No obstante, el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo, según las circunstancias y los riesgos de represalias que considere. Todos los sujetos obligados, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, a disponer de un canal interno de informaciones, con independencia de que formen parte del sector público o del sector privado, deberán contar con un libro-registro de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar. Con relación al sector público, la ley ha extendido en toda su amplitud la obligación de contar con un SII. En consecuencia, han de configurar tal Sistema las Administraciones públicas, ya sean territoriales o institucionales, las autoridades independientes u otros organismos que gestionan los servicios de la Seguridad Social, las universidades, las sociedades y fundaciones pertenecientes al sector público, así como las corporaciones de Derecho Público.

Además, la Ley también obliga a los órganos de gobierno de las entidades a designar un responsable del SII, así como a establecer, publicar y actualizar una política o estrategia del SII y defensa del informante, un procedimiento de gestión de informaciones recibidas y el establecimiento de las garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad.

El canal externo de información se regula como medio complementario al canal interno. Esta ley procede a la implementación de un canal externo cuya llevanza corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prevista en el título VIII que, en la Comunitat Valenciana es esta Agencia Valenciana Antifraude, encargada asimismo de la llevanza del Registro de responsables de SII de cada ente público.

Los canales internos (SII) y los canales externos de comunicación constituyen una de las principales herramientas para la detección de riesgos, ya que permiten la elaboración de banderas rojas o red flags de cada entidad, la idoneidad de la autoevaluación de riesgos de fraude, corrupción y conflictos de interés y la adopción de las medidas necesarias para minimizar esos riesgos.

Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, la AVAF permite a las entidades incluidas en su ámbito de actuación la posibilidad de suscribir un **Protocolo de colaboración funcional con la Agencia** que incluye:

- el reconocimiento como canal externo de denuncias del Buzón de la AVAF y su adhesión al mismo.
- en cumplimiento de los plazos fijados por la señalada Ley 2/2023 en su disposición transitoria segunda, la puesta en marcha por la entidad correspondiente de su canal



de denuncias interno, debiendo remitir a la AVAF el nombramiento del Responsable del Sistema interno de información.

Por otro lado, además de contar con los canales de comunicación y denuncia, como mecanismo de detección de posibles casos de fraude o corrupción, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia hace mención a otras herramientas de detección ya que las medidas de prevención no son suficientes para obtener una protección completa contra el fraude:

- El uso de bases de datos como la Base Nacional de Datos de Subvenciones (BNDS), herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE).
- El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de los mismos al personal en posición de detectarlos.
- El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.

Respecto a las herramientas de prospección de datos (data mining) es importante tener presente la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en relación con el análisis sistemático de este riesgo en los procedimientos que ejecutan el citado Plan basado, precisamente, en una herramienta informática de data mining, MINERVA o cualquier otra que la sustituya en el futuro, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España.

Recomendamos la lectura de la Guía AVAF: “Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF” para una adecuada implementación de estos marcos de integridad o mecanismos de detección de irregularidades contrarias a la integridad.

## **F) CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA.**

Se trata de otro marco de integridad fundamental que podrá formar parte del Plan de Integridad de la institución y/o aprobarse por separado. En él se regularán los valores, normas de conducta y principios rectores de las actuaciones de la administración y de sus servidores/as públicos/as, los mecanismos para garantizar la efectividad de dichos valores, la política de regalos, la regulación del Comité de ética como órgano consultivo y de seguimiento de denuncias y respuesta a las mismas, consecuencias del incumplimiento del



código, acciones de comunicación y formación, así como el seguimiento y, en su caso, revisión del código.

La aprobación del código ético y de conducta, como **instrumento interno de autorregulación**, contribuirá asimismo a **dar cumplimiento a la obligación ya exigible**, para todas las entidades públicas de la Comunitat Valenciana, en el Título III de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, (DOGV de 22/04/2022) de elaborar y aprobar un código ético o de conducta que concrete y desarrolle los principios de actuación con un contenido mínimo.

Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, las entidades incluidas en el ámbito de actuación de la AVAF, cuentan con el eventual asesoramiento por parte de esta Agencia.

### **G) COMISIÓN ANTIFRAUDE.**

Entre los mecanismos preventivos será crucial el papel de la Comisión antifraude como impulsora y garante de la efectividad del Plan y de los marcos de integridad. En caso de que sea posible, se sugiere que sea un órgano colegiado que tenga garantizada su autonomía e independencia funcional. Sería conveniente que las personas integrantes de la misma contaran con experiencia previa en la gestión de riesgos en las principales áreas de práctica de la organización (especialmente, en materia de contratación, subvenciones, recursos humanos, urbanismo y gestión presupuestaria). Sin embargo, en caso de que esto no sea posible, puede establecerse el llamamiento a las sesiones de trabajo de la Comisión a personal ajeno a la misma que cuente con los conocimientos y experiencia que se requieran. A tales efectos, quizás sería interesante el papel de las Diputaciones provinciales en la prestación de la asistencia requerida a las entidades con menos recursos y/o el recurso a la colaboración y cooperación interadministrativa (otras entidades locales, mancomunidades, y otras administraciones territoriales en el marco de sus respectivas competencias).

Recomendamos la lectura de la Guía del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), en cuanto a las funciones de dicha Comisión.

## **4.2 MECANISMOS DE PREVENCIÓN GENERALES**

Antes de proceder a determinar los mecanismos de prevención tanto generales como específicos, para cada una de las fases del procedimiento de contratación pública, recomendamos tener en cuenta estas dos premisas:



**A) Aplicar el ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (“Plan-Do-Check-Act”):**

- Planificar: establecer metas, identificar problemas, reflexionar sobre lo que se pretende y se puede hacer, identificar necesidades y sacar enseñanzas de la gestión pasada.
- Hacer: ejecutar lo planificado.
- Verificar: monitorizar y verificar lo que se ha realizado, para obtener una suerte de “retroalimentación” del trabajo de seguimiento que permita obtener información para mejorar el modelo de planificación previamente definido e implantado.
- Actuar: corregir los aspectos que se han de detectado erróneos o mejorables (correctivos).

Se trata con este ciclo de poner en marcha y mantener un proceso a través del cual se potencien los éxitos y corrijan deficiencias. Siendo fundamental para conseguir este objetivo contar con una planificación, moldeable, flexible, pero solvente.

**B) Implementar la contratación pública inteligente en todas las fases del procedimiento contractual.**

La contratación electrónica es el uso de las TIC en todas y cada una de las fases del procedimiento de contratación combinado con cambios organizativos y funcionales para lograr que la contratación pública sea inteligente, estratégica, eficaz y eficiente.

Para su implementación será previamente obligatorio catalogar los documentos, e informes necesarios en cada fase del procedimiento de contratación, eliminando aquellos que sean innecesarios (cambio organizativo.) Y catalogar y automatizar, en la medida de lo posible y con la asistencia de personas y entidades especializadas, las funciones de los diferentes intervinientes en cada fase del proceso de contratación.

**4.2.1 De conflicto de interés.**

- Disponer de una política en materia de conflicto de interés que incluya medidas dirigidas a garantizar su cumplimiento y regule entre otras:
- Las funciones y responsabilidades del personal que intervenga en las diferentes fases de la contratación.



- Las imitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, limitaciones patrimoniales en participaciones sociales.
- La medición y el seguimiento del riesgo.
- Creación de un comité de ética, unidad antifraude u órgano similar que puede disipar dudas en relación a situaciones o dilemas éticos.
- Formación, información y asesoramiento a todo el personal de la entidad pública sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.
- Cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) a los intervinientes en las distintas fases del procedimiento de contratación, incluidos contratistas y subcontratistas. En caso de órganos colegiados, dicha declaración puede realizarse al inicio de la correspondiente reunión por todos los intervinientes en la misma y reflejándose en el Acta.
- Cumplimentación de declaraciones de interés privados relevantes para la gestión, y publicación de las mismas y de las agendas, así como de las consultas preliminares de mercado.
- Efectuar el análisis del riesgo de conflicto de interés.
- Comprobación de información a través de bases de datos de los registros mercantiles, de organismos nacionales y de la UE, expedientes de los empleados (teniendo en cuenta las normas de protección de datos) o a través de la utilización de herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE).
- Aplicación estricta de la normativa interna tanto estatal como autonómica o local.
- En los contratos vinculados al PRTR, análisis EX ANTE de estos para verificar la ausencia de conflicto de intereses entre los miembros de los órganos de contratación, y los participantes, a través de la herramienta de 'data mining' MINERVA. Los resultados del análisis realizado quedarán registrados en "CoFFEE".
- Inclusión de cláusulas éticas en los PCAP.
- Listas blancas.
- Elaboración y aprobación de planes de integridad, pactos de integridad, planes de medidas antifraude, códigos éticos...



Recomendamos la lectura de la Recomendación general de esta Agencia *“Reflexiones sobre el conflicto de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción.”* Así como la lectura del Manual didáctico visual *“Los conflictos de interés en clave de integridad”*

#### **4.2.2 Por obsolescencia legal y tecnológica.**

- Dotarse de personal cualificado, ofreciéndoles formación y actualización continua.
- Realizar inversiones sostenidas en materia de seguridad de los sistemas de información y las telecomunicaciones.
- Establecer protocolos de ciberseguridad eficaces que garanticen la protección de los sistemas de información.
- Elaborar catálogos actualizados de la normativa vigente aplicable y publicarla en
- el portal de transparencia de la entidad, para dotar de mayor seguridad jurídica el procedimiento de contratación, clarificando el régimen jurídico aplicable.
- Establecer cláusulas de confidencialidad, seguridad y control permanente en el acceso e intercambio de la información y documentación confidencial de la entidad a fin de evitar brechas de seguridad.
- Publicación de la información en la PCSP en formato reutilizable.
- Implementar la contratación electrónica en cada una de las fases del procedimiento.
- Asegurar que los licitadores y, en su caso, adjudicatarios tengan un alto nivel de capacidad de protección de datos, mediante el establecimiento de criterios adecuados de selección, adjudicación o desempeño en los documentos de licitación, y cumplan la normativa estatal y europea en materia de seguridad.
- Nombramiento de un delegado de protección de datos.
- Aprobar una política de seguridad y de protección de datos.
- Promocionar la cultura de la ciberseguridad.
- Uso de la inteligencia artificial, como herramienta para la detección del fraude y la corrupción.

Se recomienda la lectura de la Recomendación General AVAF *“Checklist del grado de cumplimiento de los ítems necesarios para la implantación de la administración electrónica en una entidad local.”* y la Recomendación General de esta Agencia: *“La ejecución de contratos en clave de integridad pública.”*



**4.2.3 Por confusión de funciones de los cargos de confianza con las reservadas al funcionariado y falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones públicas. Puertas giratorias.**

- Profesionalización del empleo público. Dotándoles de formación e información continua en materia de contratación, integridad y ética pública.
- Regulación de las funciones de los empleados públicos a través de la RPT o plantillas de personal.
- Regulación en la RPT o plantilla de personal del número, retribuciones y funciones del personal eventual, que sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación del presupuesto. Las retribuciones se fijarán teniendo en cuenta las limitaciones establecidas por las LPGE, en el Capítulo I del presupuesto de la entidad pública, evitando la fijación de las mismas con carácter discrecional.
- No confusión de las funciones a desempeñar por el personal eventual con las funciones del directivo público.
- Elaboración de las bases de ofertas de empleo públicos vinculadas a los principios de acceso a la función pública: Igualdad, mérito y capacidad.
- Cumplimentación de manera consciente de declaraciones de interés privados relevantes para la gestión, y publicación de las mismas y de las agendas, así como de las consultas preliminares de mercado.
- Declaración de compatibilidad del ejercicio de actividades privadas o de cargos en organismos públicos o privados.
- Suscripción de una Declaración de Ausencia de Interés.
- Aprobación y aplicación de códigos de integridad, códigos éticos (Vid. Medidas preventivas generales por conflicto de interés).
- Suscripción de acuerdos de confidencialidad de la información a que tengan acceso por razón del cargo tanto en la toma de posesión como en el cese, para evitar fugas de información, puertas giratorias
- Emisión de informes en el seno de expedientes administrativos en lugar de los informes técnicos municipales.





**4.2.4 Por falta de transparencia o de transparencia cosmética y de datos abiertos y reutilizables.**

- Publicar toda la información contractual en el perfil de contratante y en el portal de transparencia de la entidad en formatos reutilizables.
- Fomentar la comunicación no oficial en sitios web, redes sociales de la institución, o creando espacios abiertos y accesibles para comunicar información contractual.
- Garantizar una publicación y publicidad eficaz de manera que no se produzcan tratamientos discriminatorios en el acceso a la información, garantizando la seguridad y uso adecuado de la información.
- Creación de canales únicos y compartidos (foros) favoreciendo que la comunicación escrita en la fase de preparación del contrato sea accesible en igualdad de condiciones.
- Publicar las declaraciones de interés y agendas en el portal de transparencia de la entidad, así como del periodo medio de pagos, información para contactar con el órgano de contratación.
- Interactuar en las redes sociales integrando las capacidades sociales del sector privado y la Sociedad civil en la co-gestión de la institución.
- Hacer visibles a la ciudadanía las buenas prácticas o logros alcanzados con la prestación del servicio público contratado.
- Cumplir con las obligaciones de publicidad activa impuesta por la legislación aplicable en materia de contratación, transparencia y control interno.
- Asegurar que toda la información facilitada a los potenciales licitadores sea trazable, accesible y archivada de manera electrónica con el contrato.

**4.2.5 Por inexistente o insuficiente planificación contractual.**

- Promover la realización de estudios previos para identificar necesidades, costes y eficiencias.
- Promover la evaluación de la actividad contractual planificada, y retroalimentarse de contratos y lecciones anteriores.
- Elaborar su propio diagnóstico. Considerar los riesgos contrarios a la integridad a la hora de planificar.



- Realización de procesos de mejora continua.
- Planificación todas las áreas de práctica de la organización de manera coordinada.
- Planificar alineados con la Agenda 2030 UE y los ODS

En el ámbito de la planificación nos remitimos a la recomendación general de la Agencia Valenciana Antifarude *“Planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones”* donde se desarrolla esta materia de forma más pormenorizada.

#### **4.2.6 Por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial y/o civil.**

- Prever una dotación económica como fondo de contingencia.
- Analizar las causas que motivaron las responsabilidades civiles y /o patrimoniales y tomar medidas.
- Formación a servidores/as públicos/as;
- Rectificación de procesos y procedimientos.
- Creación de registro de responsabilidades, para su consideración como indicadores de riesgos de corrupción, y como mecanismo de seguimiento y mejora.
- Ejecución de los fallos judiciales y su consideración al planificar sus políticas y presupuestos.

#### **4.2.7 Por descoordinación entre las funciones de gestión y control.**

- Creación de la figura de auditor/a interno/a como refuerzo del control interno, debiéndose garantizar la debida separación de sus funciones de las de gestión y pago de cada ente.
- Designación de funciones de los empleados públicos encargados de la gestión y del control, en la RPT o plantilla de personal, evitando su falseamiento.
- Aplicar los controles internos previstos y potenciar una actuación coordinada entre el Responsable del Contrato y el órgano interventor.
- Evitar que las personas que ocupan funciones de dirección creen posibilidades de anular los controles existentes.



**4.2.8 Por carencia de algún requisito para ser medio propio. Ejecución de encargos ilegales. Abuso de la figura de enriquecimiento injusto.**

- Publicación de los encargos a medios propios.
- Verificación del cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 32 LCSP
- Justificación suficiente para acudir a los encargos con medios propios
- Formalizar expresamente el encargo identificando al responsable del contrato.
- No repercutir el IVA cuando los servicios prestados en virtud de encargos ejecutados por los medios propios no están sujetos a este impuesto.
- No emplear expedientes económicos para permitir el pago de los encargos realizados al margen de la Ley sin depurar la causa de fondo.
- Fiscalización previa.

Recomendamos, en este punto la lectura de la Recomendación general de esta Agencia: *“La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?”*.

**4.2.9 Por riesgos internos o institucionales.**

- Respeto por los principios de legalidad en general y por el procedimiento en particular, cumplimiento de los principios de objetividad, eficiencia y transparencia.
- Demostrar un liderazgo eficaz y coherente al más alto nivel y en toda su organización.
- Aseguran la adecuada dotación de los recursos e instalaciones necesarios para cumplir con sus compromisos, especialmente, en el servicio de contratación de cada entidad;
- Asegurar que las personas que trabajen en nombre de su organización son tratadas de manera justa y ética y cuentan con un plan de formación.
- Asegurar que los diferentes objetivos organizacionales están alineados y no fomenten o incentiven comportamientos indeseables.
- Establecer objetivos comunes y el comportamiento requerido cuando se trata de integridad, rendición de cuentas y transparencia.
- Motivar a las personas a actuar para lograr estos objetivos comunes.



- Demostrar compromiso con estos objetivos y comportamientos para motivar a las personas de la organización a actuar de manera similar.

#### **4.2.10 Por huida de la contratación administrativa a través de convenios.**

- Cumplimiento de la Ley 40/15, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público en cuanto a los requisitos para aprobar y formalizar un convenio. Justificar en la memoria los mismo, sin enmascarar como “convenio” lo que en realidad es un contrato, sujeto a los principios y procedimientos de la LCSP.
- Cumplir y fiscalizar el resto de los requisitos de la novedosa regulación de los convenios en la legislación básica estatal para evitar la huida de la contratación a través de convenios ilegales.
- Publicidad de los convenios formalizados.

### **4.3. MECANISMOS DE PREVENCIÓN ESPECÍFICOS EN CADA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. CONTRATOS MENORES Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA.**

#### **4.3.1 En la fase de preparación.**

- Planificar la actividad contractual a efectos de evitar imprevistos y reducir el uso de la contratación menor, y el número de licitaciones, definiendo roles y responsabilidades de dicha planificación, que deberá ser aprobada por la dirección, antes del inicio del ejercicio, y publicada en el perfil de contratante.
- Los órganos de contratación cuya dimensión lo exija promover que dispongan de una estrategia de contratación.
- Publicación en formato abierto y reutilizable, mediante un anuncio de información previa al inicio del ejercicio, de la programación de la actividad contractual, así como su el seguimiento o evaluación, dando así a conocer el grado de cumplimiento de sus previsiones y los motivos, que, en su caso, lo hubieran impedido.
- Establecer un cronograma de todos los proyectos de contratación pública planificados (por tipo de compra pública.)
- Utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación.



- Elaboración de un check list o aprobación de una instrucciones que regulen los informes a realizar y la documentación que debe constar en la fase de preparación del expediente de contratación (En la memoria justificativa: contenido mínimo, necesario y justificación adecuada de la necesidad de la contratación, de la elección del procedimiento, del objeto del contrato, del fraccionamiento o no del objeto del contrato, evitando motivaciones genéricas, justificación de si procede o no la división en lotes, justificaciones adicionales en función del tipo de contrato, etc)
- Establecer listas de verificación de requisitos comunes a considerar para su inclusión y adaptación en cada compra pública.
- Evitar copiar y pegar de otros documentos de contratación pública.
- Generalizar las consultas preliminares de mercado de forma transparente, con publicación en el perfil del contratante para que cualquier empresa interesada pueda participar, y publicar la información intercambiada salvaguardando la que tenga carácter confidencial, reflejando los resultados obtenidos en las consultas con la salvedad establecida en el artículo 115.3 LCSP; iii) Difusión de los resultados: mediante un informe motivado, que se publicará en el perfil del contratante, y reflejará: los estudios realizados y quienes lo efectuaron; las entidades consultadas; los asuntos formulados y las respuestas obtenidas; y en su caso, dejar constancia de los motivos por los cuales no se tuvo en cuenta los resultados de la consulta en los pliegos de contratación.
- Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, y una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, al plan de integridad y al código de conducta o decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual, para lograr una contratación íntegra. (Con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y gestionar incompatibilidades, conflictos de interés...) Estas conductas ejemplares dotarán de credibilidad las decisiones de excluir licitadores o rechazar perceptores.
- Retroalimentación de proyectos de contratación pública anteriores.
- Redactar PCAP y PPT acordes con el objeto del contrato y que atiendan a las especificidades de las necesidades que se pretenden satisfacer a través del mismo, detallar los parámetros y valores que permitirán apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, establecimientos en los pliegos de cláusulas éticas en los contratos, establecer criterios de adjudicación de forma objetiva, no confiriendo al órgano de contratación una libertad ilimitada, establecer el valor



estimado del contrato o el precio del contrato ajustado a mercado y de manera desglosada, justificar la inclusión de cláusulas relativas al deber de confidencialidad para evitar fugas de información, inclusión y distinción de las obligaciones legales establecidas por la legislación sectorial medioambiental, social o laboral (201 LCSP) y las condiciones especiales de ejecución (202 LCSP), fórmula empleado para la aplicación de los criterios de adjudicación, determinar un plazo de presentación de ofertas acorde con la complejidad del objeto, definir el plazo de duración del contrato, subcontratación, modificaciones, prórrogas, regulación de las funciones a realizar por el responsable del contrato; No incluir en el PCAP disposiciones del PPT y viceversa.

- Involucrar a los usuarios finales en la definición de criterios de selección y adjudicación de necesidades.
- Implementación de sistemas TIC que permitan la trazabilidad en el acceso y manejo de información de los expedientes administrativos, utilización de blockchain (para la trazabilidad de las actuaciones) o inteligencia artificial mediante la aplicación de algoritmos para detectar situaciones de fraude, corrupción o conflictos de interés en esta fase del procedimiento.
- Garantizar la separación de funciones entre los que elaboran los PCAP y los que formalizan los informes jurídicos sobre ellos.
- Existencia de personal cualificado en materia contractual, y dotarles de formación interna y externa continua en el ámbito contractual y en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.
- Fomentar a partir de un determinado umbral, que los informes sobre necesidad de contratar incorporen un análisis que permita concluir que la forma más eficiente de provisiones de los bienes, obras o servicios es la configurada en la licitación que se pretende.
- Elaborar bases de datos de precios, en las que se incluyan singularidades que incidan en el factor mano de obra, materias primas.



### **4.3.2 En la fase de licitación.**

La vulneración del principio de transparencia es la principal amenaza en esta fase del procedimiento.

Será fundamental en esta fase de la contratación que las organizaciones públicas sean transparentes en todos los aspectos de la contratación pública para evitar la ambigüedad respecto de las decisiones tomadas, restringir la concurrencia y la desigualdad de trato entre licitadores. Siendo transparentes las instituciones públicas, incrementarán la competencia y promoverán un mercado abierto. Todo ello sin dejar de proteger la información confidencial y los datos personales para garantizar que las partes interesadas reciban el mismo trato y evitar la colusión. Las instituciones públicas deben asegurarse de que la información se comunique a los potenciales licitadores en un formato libre que sea accesible y comprensible.

Partiendo de estas premisas, los mecanismos de prevención que se proponen en esta fase de la contratación pública son:

- Publicidad y transparencia en el portal de transparencia de la entidad de la planificación de la actividad contractual, y enlace en la web municipal a la PCSP donde se licitan los expedientes.
- Publicidad y transparencia en la PCSP del anuncio de licitación, de la memoria justificativa, de los PCAP, PPT, de los informes jurídicos y económicos, de las respuestas a las solicitudes de aclaraciones para evitar asimetrías en el acceso a la información, y publicar aclaraciones que cambien de forma sustancial los términos en que hay que preparar las ofertas ampliando el plazo de presentación de forma proporcional a la magnitud de los cambios que han comportado.
- Elaboración de un manual de procedimientos para gestionar el perfil de contratante.
- Aprobación de unas normas internas donde se recoja qué se debe publicar, cuándo, dónde y cómo.
- Formar a los empleados de la entidad en materia de integridad y contratación a efectos de suministrar información simétrica a todos los licitadores, y el establecimiento de normas internas de trabajo para garantizar la correcta custodia de la información que se está empleando o la documentación que se está elaborando de acuerdo con el carácter de confidencial que se le haya dado a la información que todavía no es pública;



- Regular que el acceso al contenido de las proposiciones únicamente tenga lugar por la acción simultánea de las personas autorizadas a través de medios de identificación seguros y en las fechas establecidas
- Para la detección de prácticas anticompetitivas o colusorias y responder de forma adecuada, emplear guías o listados de comprobación. Normalizar la comunicación interna formal de sospechas de prácticas anticompetitivas; o remitir a las autoridades competentes los indicios o sospechas de prácticas anticompetitivas.
- Formar a los funcionarios en la detección de indicios de manipulación de licitaciones advertidos por la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia.
- Establecimiento de sistemas para registrar o documentar los contactos (previstos e imprevistos) con el actual contratista o con licitadores potenciales, antes de publicar el anuncio de licitación o bien de invitar a los candidatos a participar en ella.
- Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, y una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, al plan de integridad y al decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual, para lograr una contratación íntegra. (Con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y gestionar incompatibilidades, conflictos de interés...) Estas conductas ejemplares dotarán de credibilidad las decisiones de excluir licitadores o rechazar perceptores.
- Tener en cuenta las características de los contratos que se licitan para fijar los plazos de recepción de ofertas y solicitudes, de manera que permitan razonablemente la preparación de las ofertas atendiendo a la complejidad y circunstancias del contrato.
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.
- Establecer un sistema de control y verificación de la documentación presentada por parte de los licitadores a fin de detectar documentación o información falsificada. Se recomienda la utilización de un checklist de verificación de la documentación requerida para poder acceder al proceso de contratación.





**4.3.3 En la fase de adjudicación.**

- Comprobación del cumplimiento de los requisitos y/o condiciones estipuladas en los pliegos por parte del adjudicatario propuesto a través de consultas de bases de datos electrónicos.
- Establecer un control del contrato con carácter previo a la firma del mismo, que permita verificar que no se ha producido una alteración de los términos de la adjudicación, dejando constancia de este control por escrito.
- Nombrar a los miembros de la mesa de contratación primando la designación específica para cada contrato frente a una designación con carácter permanente, y garantizar la rotación de las personas que actúan como miembros de las mesas de contratación. Procurar la designación de, al menos, dos vocales entre técnicos especializados en la materia objeto del contrato.
- Disponer de sistemas que garanticen un cierto grado de aleatoriedad y heterogeneidad en la selección de los miembros de los comités de experto o miembros de las mesas de contratación..
- Dotar a los miembros de la mesa de contratación o a los miembros del comité de expertos de la adecuada formación tanto interna como externa en materia de contratación e integridad para garantizar que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y detectar posibles conflictos de intereses en esta fase de la contratación. Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, suscripción de una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual y/o plan de integridad de la entidad pública para lograr una contratación íntegra. (Con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y gestionar incompatibilidades, conflictos de interés...) Estas conductas ejemplares dotarán de credibilidad las decisiones de excluir licitadores o rechazar
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y detectar posibles fugas de información en esta fase de la contratación mediante la suscripción de cláusulas de confidencialidad.
- Justificación y argumentación en la que se basa la adjudicación del contrato.



- Incluir en la resolución de adjudicación y en la formalización del contrato la designación del responsable del contrato.
- Comprobación de la coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato.
- Publicar en la PCSP, y en el portal de transparencia la composición de las mesas de contratación, las actas de valoración e informes técnicos, así como las adjudicaciones y contratos formalizados con el contenido mínimo establecido en la legislación.
- Remisión de la información contractual de acuerdo con el 335 LCSP y DA 45ª.
- Separación de funciones entre quien identifica la necesidad a satisfacer y define la prestación, y quien adjudica y formaliza el contrato, a fin de evitar contrataciones innecesarias.
- Motivación suficiente y objetiva de la resolución de los recursos en materia contractual y de las resoluciones de adjudicación.
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.

#### **4.3.4 En la fase de ejecución.**

- Programar/Planificar la actividad contractual: La planificación confiere capacidad de anticipación, reacción, detección y control. Evita imprevistos y reduce la proliferación de irregularidades o malas praxis administrativas.
- Existencia de personal cualificado en materia contractual, en especial en las actuaciones de control de la ejecución del contrato.
- Nombramiento de un responsable del contrato, para el adecuado seguimiento y control de la ejecución del contrato atendiendo a sus cláusulas. La designación deberá reunir las garantías de independencia respecto del contratista y de cualificación técnica idónea para ejercer la correcta supervisión del contrato.
- Dejar constancia en el expediente de los incidentes que puedan surgir durante la ejecución del contrato y de la observancia o inobservancia de las circunstancias pactadas (mejoras, condiciones especiales de ejecución...)



- Separación de funciones entre la persona encargada de pagar las facturas y la persona que presta la conformidad sobre el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el contrato.
- Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, y suscripción de una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad y al código de conducta o decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual, para lograr una contratación íntegra.
- Respecto de las modificaciones contractuales: Limitar las modificaciones contractuales a aquéllas que se contemplen de forma expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares con el contenido exigido en el artículo 204 de la LCSP. Justificar aquellas modificaciones que no estuvieran previstas en el pliego, evitando invocaciones genéricas de los supuestos legales que las puedan amparar (artículo 205 de la LCSP).
- En los casos de prórroga contractual que no estuviera prevista en el PCAP, justificar la necesidad de que continúe realizando las prestaciones el mismo contratista una vez expirada la duración del contrato.
- Elaboración de un check list de las cuestiones a tener en cuenta en esta fase del procedimiento a tener en cuenta por la persona encargada de la ejecución relativas a prestaciones a realizar, mejoras propuestas, modificaciones, prórrogas.
- Transparencia: Mediante la publicación y difusión del contenido contractual, mejoras propuestas, modificaciones y prórrogas en los medios que resulte preceptivo (DOUE, PCSP, perfil de contratante y Portal de Transparencia) y comunicarlas al RGCCV, a efectos de su supervisión por la ciudadanía y licitadores no adjudicatarios para la correcta ejecución de este.
- Formación y cumplimiento de las cláusulas de carácter confidencial por los adjudicatarios de aquella información que con tal carácter fuese de la Administración contratante y tuviesen conocimiento por el desarrollo del contrato.
- En aquellos contratos formalizados con cargo a fondos europeos, necesidad de que toda entidad decisora, ejecutora o beneficiaria de fondos MRR, apruebe un PMA (en los términos de la Orden MHFP 1030/2021, de 29 de septiembre).
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de



contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.

#### **4.3.5 Control y extinción.**

- Comprobar la existencia en el expediente de un pronunciamiento expreso sobre el cumplimiento de aquellas características de la prestación que se contemplaron en la adjudicación del contrato (mejoras, condiciones especiales de ejecución...).
- En la inclusión de criterios de adjudicación de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden, así como de la incorporación de condiciones especiales de ejecución de igual carácter, en el momento de la liquidación del contrato o en el acta de recepción realizar informes en el que se constata que se ha logrado el resultado medioambiental, social o de innovación con la contratación.
- Clasificar las incidencias detectadas en informes de auditoría y plantear áreas de mejora para su subsanación.
- Firmar las certificaciones o actas de recepción ajustadas a la realidad. Evitando certificar como ejecutado o conformar prestaciones distintas a lo estipulado en el contrato y pliegos.
- Fomentar la evaluación de los riesgos de la contratación pública.
- Fortalecer los mecanismos de control interno en base a los riesgos detectados.
- Evaluar periódicamente los procedimientos de contratación.
- Exigir la acreditación mensual al adjudicatario del abono de los TC de sus trabajadores, para actuar frente a impagos del contratista a sus trabajadores.
- Exigir la presentación del plan de igualdad a la empresa adjudicataria.
- En los casos de resolución del contrato, identificar correctamente la causa a efectos de determinar y exigir las responsabilidades establecidas en los pliegos.
- Exigir a los servidores públicos responsabilidades por incurrir en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en cualquier fase del procedimiento de contratación.
- Ejecutar las garantías en caso de defectos o vicios ocultos una vez decepcionada la prestación.



- No proceder a la devolución de la garantía hasta que no transcurra el plazo previsto en los pliegos o contrato.
- Reparar los gastos reiterativos que satisfacen necesidades recurrentes y que han sido tramitados como contratos menores.
- Implantación de un registro electrónico de facturas.
- Efectuar el seguimiento de la contratación menor a través de una base de datos en la que se registren todos los pagos efectuados por este procedimiento a lo largo del ejercicio, a efectos de no superar el umbral establecido en el 118 LCSP, y/o proceder, en su caso, tras un análisis a licitar esas prestaciones por los procedimientos ordinarios.
- Autorizar pagos que estén sujetos a un expediente de contratación, cuando se ejecuten las prestaciones establecidas en el contrato, tras la presentación de factura o certificación de obra conformada, y que los precios sean ajustados a mercado y con el informe favorable del responsable del contrato, y en caso contrario proceder a su reparo y remisión al OCEX, evitando de esta manera pagos irregulares, o con anterioridad a que le contratista tenga derecho o el abuso de la figura del enriquecimiento injusto.
- Establecer medidas específicas de control del pago a las empresas subcontratadas en los contratos que correspondan por Ley, así como vigilar que dicha obligación se cumple
- Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, y declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, al decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual y plan de integridad de la entidad para lograr una contratación íntegra.
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.
- Establecer una contabilidad analítica de gastos. Dicha contabilidad debe estar correctamente documentada.
- Establecer un control de las facturas a fin de detectar duplicidades o falsificaciones.



- Establecer controles de calidad aleatorios sobre los procedimientos de contratación realizados.

#### **4.3.6 CONTRATOS MENORES**

- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y detectar posibles conflictos de intereses en esta fase de la contratación. Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, suscripción de una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual y/o plan de integridad de la entidad pública para lograr una contratación íntegra. (Con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y gestionar incompatibilidades, conflictos de interés...) Estas conductas ejemplares dotarán de credibilidad las decisiones de excluir licitadores o rechazar.
- Acudir excepcionalmente al contrato menor, motivando su utilización en los términos exigidos por la normativa contractual y reduciendo el umbral por el cual acudir a este tipo de tramitación.
- Disponer de un sistema de información para la gestión de expedientes de contratación menor, o elaborar un check-list donde se recoja el contenido que deberá tener el expediente de contratación menor y en concreto la memoria justificativa (la contratación menor se realiza en términos de necesidad y proporcionalidad, que no se cubren necesidades recurrentes y periódicas derivadas de la falta de planificación, que no se contrata para continuar una determinada prestación mientras finaliza la tramitación de un expediente licitado, no se está fraccionando el objeto del contrato para eludir los requisitos de publicidad y transparencia...)
- Establecer un adecuado registro, control y seguimiento de los contratos menores, mediante la implantación de una herramienta informática que registre correlativamente, todos los expedientes tramitados como tales.
- Efectuar el seguimiento de la contratación menor a través de una base de datos en la que se registren todos los pagos efectuados por este procedimiento a lo largo del ejercicio.
- Revisar los gastos menores pagados durante los últimos años identificando las prestaciones contractuales que se repitieron durante esos ejercicios. En atención a la revisión efectuada, reconducir la adjudicación de las prestaciones que tuvieron



carácter periódico o recurrente a través de los procedimientos previstos en la normativa contractual en atención a la cuantía estimada.

- Certificado de que se han solicitado ofertas a un mínimo de tres operadores y que consta el certificado de las empresas que han presentado ofertas en plazo y forma.
- Aprobación de normas internas en las que se establezcan las pautas para proceder a la publicidad y transparencia, así como remisión de información a los OCEX de este tipo de contratos.
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.

#### **4.3.7 PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA**

La tramitación de emergencia lo es para la fase de licitación y adjudicación, pero no para la fase de ejecución.

- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y detectar posibles conflictos de intereses en esta fase de la contratación. Exigir a las personas que participen en esta fase del procedimiento de contratación, la suscripción de una DACI, suscripción de una declaración de aceptación, cumplimiento y sometimiento al código ético de la entidad, decálogo de buenas prácticas en el ámbito contractual y/o plan de integridad de la entidad pública para lograr una contratación íntegra. (Con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y gestionar incompatibilidades, conflictos de interés...) Estas conductas ejemplares dotarán de credibilidad las decisiones de excluir licitadores o rechazar.
- Publicar los informes técnicos o memorias que avalan la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación de emergencia.
- Elaborar un check-list con la documentación que debe obrar en el procedimiento de emergencia: Existencia y motivación de la declaración de emergencia, y motivación de la necesidad de contratar, justificar la imposibilidad de acudir a otros procedimientos menos restrictivos de la competencia, justificar que la contratación de emergencia se limita a lo estrictamente indispensable, justificar la elección de un determinado proveedor, indicación de la capacidad, habilitación y solvencia.



Comprobación de que el objeto social de los licitadores está relacionado con el objeto del contrato. Publicar la adjudicación del contrato, con desglose detallado de precios de lo que se está comprando, y que el precio es cierto y adecuado para la ejecución del contrato. Duración. Publicación del acta de conformidad de la total realización del objeto del contrato.

- Promover una mínima concurrencia, en la medida en que sea posible con la situación de emergencia. Solicitud de un mínimo de tres ofertas, siempre y cuando la emergencia no se vea comprometida, para abonar prestaciones de acuerdo a precios de mercado.
- Comprobación de la aptitud, capacidad y solvencia del adjudicatario, para reducir o evitar el riesgo de no ejecutar las prestaciones del contrato de conformidad con lo pactado.
- Cumplir las tomas de razón y la dación de cuentas de los contratos de emergencia, a los órganos competentes, en los plazos legalmente establecidos.
- Publicación de la formalización y de los contratos de emergencia en el plazo de 15 días (arts. 151 y 154 LCSP), justificando los siguientes extremos en la publicación:
  - o Existencia y motivación de la declaración de emergencia, y motivación de la necesidad de contratar, demostrando que los hechos que han llevado a la necesidad de emergencia fueron imprevisibles y no imputables a la autoridad contratante, y no basando la motivación en causas genéricas.
  - o Justificación de la imposibilidad de acudir a otros procedimientos menos restrictivos de la competencia.
  - o Justificación que la contratación de emergencia se limita a lo estrictamente indispensable.
  - o Descripción detallada del objeto del contrato.
  - o Justificación de por qué se eligió al proveedor seleccionado, con indicación de la capacidad, habilitación y solvencia. Y que el adjudicatario reúne los requisitos de capacidad, solvencia técnica, económica o profesional y no está incurso en prohibición para contratar con la Administración.
  - o Comprobación de que el objeto social de los licitadores está relacionado con el objeto del contrato.
  - o Publicar la adjudicación del contrato.





- Desglose detallado de precios de lo que se está comprando, y que el precio es cierto y adecuado para la ejecución del contrato. (incluida una justificación si este valor es superior al esperado).
- Condiciones de pago y entrega y pagos posteriores contra esos hitos.
- Duración.
- Modificaciones, indicando el motivo justificado y razonado de la modificación.
- Publicación del acta de conformidad de la total realización del objeto del contrato.
- Llevanza de un registro específico de los contratos de emergencia, a efectos de planificar y programar posibles situaciones en casos de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.
- Coordinación entre las diferentes administraciones. En aras a una rápida toma de decisiones, para evitar políticas ineficientes y sobrecoste en determinados recursos, por lo que se aboga por acuerdos marcos.
- No sustitución de la función interventora por el control financiero permanente.
- Separación de funciones entre quien identifica la necesidad a satisfacer y define la prestación, y quién adjudica y formaliza el contrato, a fin de evitar contrataciones innecesarias o arbitrarias.
- Evaluación detallada de la licitación, a posteriori, para compartir experiencias y conocimientos, y planificar para el futuro.
- Realizar formación tanto específica en materia de contratación, como de ética y protección de la integridad de los contratos públicos, en el uso de las plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.






















# Anexo I

## Bibliografía

- 📖 [Catálogos AVAF: “Riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención”.](#)
- 📖 [Catálogos AVAF: “Riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano”.](#)
- 📖 [Catálogo de riesgos por áreas de actividad, Consello de Contas de Galicia.](#)
- 📖 [Código de Integridad de la Comunitat Valenciana \(junio de 2023, AVAF\).](#)
- 📖 [Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento](#)
- 📖 [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#)
- 📖 [Directiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.](#)
- 📖 [Fichas de Sistematización. Control Interno, AVAF.](#)
- 📖 [Fichas de Sistematización. Gestión de Riesgos, AVAF.](#)
- 📖 [Fichas de Sistematización. Control Externo, AVAF.](#)
- 📖 [Fichas de Sistematización. Marcos de Integridad, AVAF.](#)
- 📖 Gestión del riesgo y evaluación de impacto en tratamientos de datos personales. Agencia Española de Protección de Datos
  - Acceso a las [Instrucciones](#)
  - Acceso a la [Herramienta](#)
- 📖 [Guía AVAF: “El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores”, aprobada por Resolución del Director de fecha 15 de noviembre de 2021.](#)



-  [Guía AVAF Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF.](#)
-  [Guía de integridad en la contratación pública local, marzo 2019, Federación Española de Municipios y Provincias y Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana.](#)
-  [Guía EGESIF para la 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.](#)
-  [Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia del SNAC PIF.](#)
-  [Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la OIRESCON.](#)
-  [Guía normativa. impacto de las últimas crisis en la contratación pública, OIRESCON, \(diciembre 2022\)](#)
-  [Índice de percepción de la Corrupción 2021, de Transparencia Internacional.](#)
-  [Informe Anual de Supervisión. Conclusiones y RECOMENDACIONES, OIRESCON \(diciembre 2022\)](#)
-  [Informe de auditoría de cumplimiento de legalidad en la contratación de la Administración de la Generalitat.](#)
-  [Informe final. Riscos per a la integritat en la contractació pública. Oficina Antifrau de Catalunya.](#)
-  [Instituto Nacional de Ciberseguridad INCIBE.](#)
-  [Ley 3/2023, de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.](#)
-  [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.](#)
-  [Ley 9/2017 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que 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.](#)
-  [Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.](#)
-  [Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana \(DOGV de 22/04/2022\).](#)
-  [Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.](#)
-  [Manual Didáctico visual AVAF: “Los conflictos de interés en clave de integridad pública”.](#)
-  [Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, Paris.](#)



- [📖 Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus \(COVID19\). Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas ante el COVID-19.](#)
- [📖 Memoria de Actividad de la AVAF 2020.](#)
- [📖 Memoria de Actividad de la AVAF 2021.](#)
- [📖 Memoria de Actividad de la AVAF 2022.](#)
- [📖 Memoria Presupuesto de la AVAF, 2023.](#)
- [📖 Metodología para la Administración de Riesgos, Consello de Contas de Galicia.](#)
- [📖 OCDE \(2020\), Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas de la COVID-19, Publicaciones de la OCDE, París.](#)
- [📖 OCDE \(2020\), Informe de evaluación de las respuestas inmediatas de infraestructura y contratación pública a la COVID-19, Publicación de la OCDE, París.](#)
- [📖 Plan de Prevención de Riesgos de Gestión, incluidos los de corrupción, en el Consello de Contas de Galicia.](#)
- [📖 Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia](#)
- [📖 Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#)
- [📖 Recomendación AVAF: “La Ejecución de los contratos en clave de integridad pública.”](#)
- [📖 Recomendación AVAF: “La planificación como herramienta de prevención de la corrupción en las organizaciones”.](#)
- [📖 Recomendación AVAF: “Enriquecimiento injusto en el sector público: ¿Uso o abuso?”](#)
- [📖 Recomendación General de la AVAF: “Reflexiones en el estado de alarma declarado ante la pandemia del COVID-19.](#)
- [📖 Recomendación General de la AVAF: “Reflexiones sobre el conflicto de interés: Su desconocimiento la antesala de la corrupción.”](#)
- [📖 Recomendación del Consejo sobre integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\).](#)
- [📖 Reglamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.](#)
- [📖 Resumen ejecutivo del informe anual de supervisión de la contratación pública de España, OIRESCON \(diciembre 2022\).](#)
- [📖 Sistema de integridad de la Administración General del Estado \(marzo de 2023\).](#)



# Anexo II

## Informes, resoluciones y jurisprudencia de consulta

Se inserta a continuación una tabla ilustrativa de la materialización en la práctica de algunas irregularidades relacionadas con la ejecución de los contratos, con ejemplos dictaminados por los órganos judiciales, consultivos y de control competentes, a cuya consulta completa podrá accederse a través del enlace de cada órgano consultivo:

**OIReSCON:**

Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021, Julio 2022.

Informe Anual de Supervisión 2022. Introducción y estructura.

Informe Anual de Supervisión 2022. Módulo I a módulo XII.

Informe Anual de Supervisión 2022. Metodología, conclusiones y resumen ejecutivo.



Informe Anual de Supervisión 2023. Módulo I. Las cifras de la contratación pública en 2022.

Informe Anual de Supervisión 2023. Módulo II. La inseguridad jurídica en la contratación pública.

Informe Anual de Supervisión 2023. Módulo III. Las prácticas colusorias en materia de contratación.

Informe Anual de Supervisión 2023. Módulo IV. La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.

### **Resoluciones del TACRC**

Resolución 57/2016, por la que se concreta la denominación de “unidad funcional” a efectos de evitar una utilización indebida del contrato menor.

Resolución 1071/2018, resuelvo duodécimo relativo a la distinción entre obligaciones establecidas por la legislación sectorial, medioambiental, social y laboral, y las condiciones especiales de ejecución.

Resolución 27/2020, modificaciones contractuales.

Resolución 1232/2020, obligaciones sociales, laborales o medioambientales en fase de ejecución: Contradicciones ente el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares en la identificación de las condiciones especiales de ejecución.

Resolución 1052/2023 de 3 de agosto, sobre estimación del recurso contra pliegos en contrato de servicios, LCSP. Infracción del artículo 100 de la LCSP, por falta del debido desglose del presupuesto base de licitación.

Resolución 1037/2023 Fecha Resolución:3/8/2023, por el que se estima parcialmente recurso contra los pliegos de un contrato de servicios en procedimiento de urgencia, por falta total de motivación de las razones de interés público que justifican la tramitación urgente.



### **Resoluciones de la JCCPE**

Informe 73/2018, contratos menores y contratos puentes.

Informe 41/2018, respecto de la revisión de precios, los contratos menores, y su fraccionamiento.

Informe 97/2018, falta de concreción de las obligaciones asignadas al responsable del contrato y su regulación en los pliegos contractuales.

Informe 16/2019, prohibición de contratar, conflicto de intereses

Instrucción de la JCCPE de 23 de diciembre de 2021, relativa a los aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

Informe 60/2021 Efecto de la anulación de una licitación sobre la aptitud de los licitadores en un nuevo procedimiento con el mismo objeto.

Informe 77/2021. Presencia del secretario de la Corporación en el acto de recepción de una obra pública.

Informe 81/2021 Criterios de valoración de ofertas ineficaces por igualdad de puntuación.

Informe 88/2021 Participación del Alcalde en la Mesa de Contratación

Informe 87/2021. Modificaciones previstas en el contrato.

Informe 89/2021 Auditoria como criterio de valoración cualitativo

### **Resoluciones de la JSCA de la Generalitat Valenciana**

Informe 1/2017 sobre duración y contradicción entre las cláusulas del pliego que rigen la licitación. Prórroga contractual

Informe 1/2018, efectos de la anulación de un contrato por sentencia judicial, cuya ejecución ya se ha iniciado.



Informe 3/2019, Prórrogas de contratos de agua. Finalización de los contratos. Modificaciones del contrato excediendo los límites legalmente previstos. Nulidad de actuaciones.

Informe 4/2019 modificaciones contractuales. Consideración o no de la modificación del contrato por la introducción de unidades nuevas. Concepto de presupuesto primitivo o precio inicial del contrato en la aplicación de las excepciones del artículo 242.4 de la LCSP

Informe 5/2019, modificaciones contractuales y existencia de varias causas de resolución.

Informe 1/2020, no concurrencia de requisitos, para la celebración de un contrato por procedimiento negociado sin publicidad.

Informe 4/2020, de modificaciones previstas en los pliegos de cláusulas administrativas. Límites.

Informe 6/2020, prohibición de prórrogas tácitas. Cumplimiento y finalización de un contrato al primer año de su ejecución al no haberse ejercido la prórroga expresa en el plazo previsto.

Informe 7/2020, obligaciones medioambientales, sociales y laborales en fase de ejecución.

Circular 1/2022, de 18 de febrero de la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana sobre la aplicación del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Informe 1/2023, de 12 de mayo de 2023. Procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168.a) 2º de la LCSP. Obras, suministros y servicios que sólo pueden ser encomendados a un empresario determinado.

Informe 4/2023 de 9 de junio de 2023. Contratación menor para actuaciones repetitivas y periódicas. Aplicación de los principios de contratación pública.

### **Resoluciones del Consell Jurídic Consultiu de la CV**

Dictamen 183/2021, de 31 de marzo, no resolución del contrato por total dejadez de funciones de la Administración contratante.





Dictamen 2011/0556, Dictamen 388/2021, Dictamen 391/2021, Dictamen 244/2021 y Dictamen 255/2021, Resolución del contrato por incumplimiento, contratación irregular y revisión de oficio

Dictamen 232/2020: Resolución de emergencia parcial del contrato de servicio.

Dictamen 211/2021, contratación menor.

Dictamen 242/2021, Dictamen 391/2021, Dictamen 393/2021, Resolución del contrato por incumplimiento, contrato sin cobertura jurídica, prórrogas ilegales, y nuevo contrato menor. Revisión de oficio.

Dictamen 244/2021 y dictamen 388/2021 resolución del contrato, por incumplimiento del plazo de ejecución por parte de la contratista.

Dictamen 336/2021 contratación de emergencia

Dictamen 394/2021 y 412/2021, modificación contractual.

### **Informes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana**

#### **2020**

Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales, omisión del trámite de fiscalización previa y anomalías detectadas en materia de ingresos, ejercicios 2017 y 2018

Informe de fiscalización de la contratación de la Administración de la Generalitat, ejercicio 2019.

Informe de fiscalización de los organismos autónomos de la Generalitat ejercicio 2019.

Informe de fiscalización de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat ejercicio 2019.

Informe de fiscalización de las Fundaciones del sector público de la Generalitat ejercicio 2019.



Informe de auditoría de los controles de ciberseguridad de los mayores Ayuntamientos de la Comunitat ejercicio 2019.

**2021**

Informe de fiscalización de la contratación de la Administración de la Generalitat con especial énfasis en las contrataciones derivadas del COVID-19, ejercicio 2020.

Resumen general de las conclusiones e informes de fiscalización de la Administración ejercicio 2020.

Informe de fiscalización de la información contractual del sector público local valenciano, ejercicios 2018-2019.

Informe de fiscalización de los organismos autónomos de la Generalitat ejercicio 2020.

Informe de fiscalización de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat ejercicio 2020.

Informe de fiscalización de las Fundaciones del sector público de la Generalitat ejercicio 2020.

**2023**

Informe de fiscalización de la contratación en las entidades locales. Ejercicio 2020

Auditoría operativa sobre las medidas adoptadas por la Generalitat Valenciana para implementar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Ejercicios 2021-2022

Fiscalización sobre los planes antifraude aprobados por las entidades locales de la Comunitat Valenciana que participan en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Informe de fiscalización del ejercicio del control interno en las entidades locales. Ejercicio 2021.

Informe de auditoría de cumplimiento de legalidad en la contratación de la Administración de la Generalidad. Ejercicio 2021

Informe de fiscalización del ejercicio del control interno en las entidades locales. Ejercicio 2021



Para ilustrar las irregularidades administrativas, que pueden dar lugar a fraude o corrupción en la fase de ejecución y/o escaso control contractual, se ha elaborado la siguiente tabla, en la que se recogen algunos de los casos en nuestra *Comunitat*, extraídos de las publicaciones del *Observatori Ciutadà contra la Corrupció*: <https://observatoricorruptio.org/es/mapa/>

**Contrataciones ilegales. Sentencia Audiencia Provincial de Valencia (núm. 20/2020), 16 de enero de 2020.**

Se detectaron irregularidades en la fase de ejecución contractual relativas a la comprobación y control de la prestación contratada y el objeto del contrato. Contrataciones irregulares a través de sociedad mercantil creada al efecto, controlada por funcionario público del Consorcio de Museos de la Generalitat Valenciana, no llevándose a cabo las obligaciones de comprobación y control sobre la adecuación de dicho proceso de contratación a la normativa administrativa vigente.

**Enlace:** <https://observatoricorruptio.org/es/casos/3-contrataciones-ilegales-por-funcionarios-del-consorcio-de-museos-de-la-generalitat-y-ayuntamientos-de-chiva-y-beniso/>

**Caso EMARSA: Sentencia Audiencia Provincial de Valencia (núm. 349/2018), 19 de junio de 2018**

La EPSAR aportaba fondos al presupuesto de EMARSA, incremento del precio unitario con el que EPSAR financiaba el coste de la gestión de lodos de EMARSA desviando dichos fondos en beneficio de los condenados de tres maneras diferentes a) Simulación de expedientes de contratación; b) cobro de comisiones a través de la adjudicación de contratos a empresas constituidas por familiares y c) desvío de fondos connivencia entre los responsables de EPSAR y EMARSA.

**Enlace:** <https://observatoricorruptio.org/es/casos/caso-emarsa/>

**Caso comercio: SAP 431/2019, de 28 de octubre**

Fraccionamiento de contratos menores, para eludir los requisitos de publicidad y transparencia

**Enlace:** <https://observatoricorruptio.org/es/casos/caso-comercio-fraccionamiento-ilegal-en-contratos-menores-en-el-ayuntamiento-de-alicante/>



**Telecentros municipales, SAP 260/2015, de 15 de junio**

Conflicto de intereses en la adjudicación de contratos, e incumplimiento de la normativa contractual en materia de contratos menores

**Enlace:** <https://observatoricorrupcio.org/es/casos/telecentros-municipales-en-alicante/>

**Caso Fitur: Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (nº 2/2017), de 8 de febrero de 2017**

El presente caso constituye una pieza de la trama Gürtel, relativa a la adjudicación de contratos por parte de la Generalitat Valenciana, concretamente desde la Agencia Valencia de Turismo, a una mercantil, constituida por los principales dirigentes de la trama, así como otras personas interpuestas en la mercantil. Los hechos probados relatan las irregularidades cometidas para adjudicar los contratos para la concurrencia en ferias de turismo, se produjo una “sustitución” de las funciones a realizar por la Administración por las empresas de Gürtel.

**Enlace:** <https://observatoricorrupcio.org/es/casos/caso-gurtel-fitur/>

Reflejamos a continuación a casos concretos de denuncias, en la fase de ejecución y extinción de los contratos del sector público, presentadas en esta Agencia, así como informes de investigación elaborados por otras agencias antifraude autonómicas y podrán ser consultados de manera más extensa en el enlace adjunto.

**Informes finales de investigación AVAF ejercicio 2023**

Exp. de fecha 31/05/ 2023 núm.: 2020/G01\_01/000068 – 154/2018. Ayuntamiento. Relativo a fraccionamiento de contratos empresas municipales

Exp de fecha 07/03/2023 núm.: 2020/G01\_02/000041 (B-474) Ayuntamiento Posible conflicto de interés

**Enlace de acceso a la información:** <https://www.antifraucv.es/resoluciones-de-investigacion-2023/>



**Informes finales de investigación AVAF ejercicio 2021**

Exp de fecha 29/07/2021 núm.2020/G01\_01/000339: Ayuntamiento: Prestación del servicio sin cobertura jurídica. Incremento del coste del servicio prestado sin cobertura jurídica.

Exp de fecha 23/06/2021 núm. 2020/G01\_01/000023: Empresa Pública. Modificaciones irregulares y prórrogas ilícitas.

Exp de fecha 18/05/2021 núm. 2020/G01\_01/000165-92/2019: Sociedad anónima de la Generalitat Valenciana. Irregularidades en materia de ejecución: Prórrogas irregulares.

Exp de fecha 21/04/2021 núm. 2020/G01\_01/000056: Conselleria: Pagos ilegales, consecuencia de modificaciones irregulares.

Exp de fecha 22/03/2021 núm. 2020/G01\_01/000026: Ayuntamiento: Prestación de servicios sin contrato. Prórrogas tácitas.

Exp de fecha 27/01/2021 núm. 2020/G01\_01/216: Ayuntamiento: Irregularidades múltiples en expediente de contratación.

**Enlace de acceso a la información:** <https://www.antifraucv.es/resoluciones-2021/>.

**Informes finales de investigación AVAF ejercicio 2020**

Exp de fecha 17/02/2020 núm. 2020/G01\_01/000058: Ayuntamiento: Incumplimiento de las cláusulas del contrato, inexistencia del responsable del contrato. No comunicación de las subcontratas. Falta de informes de fiscalización.

Exp de fecha 07/10/2020 núm. 2020/G01\_01/000220: Ayuntamiento. Contratación servicio de grúas en situación de enriquecimiento injusto. Falta de justificación de cantidades pagadas sin cobertura jurídica.

Exp. de fecha 14/10/2020 núm. 2020/G01\_01/000010 Sociedad Mercantil de la Generalitat Valenciana. Prestación de servicios previos a la vigencia de contratos que los sustenten. Uso incorrecto del contrato menor y existencia de indicios de conflictos de intereses.



Exp. de fecha 14/10/2020 núm. 2020/G01\_01/000073 Ayuntamiento. Irregularidades en materia de contratación pública en Organismo autónomo. Pago de facturas prescindiendo del procedimiento de contratación. Actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho

Exp de fecha 23/12/2020 núm. 2020/G01\_01/00055 Ayuntamiento. Gastos realizados sin respetar el procedimiento legalmente establecido en materia de contratación: Abono de un precio unitario de menú superior al marcado por el mercado.

Exp de fecha 23/12/2020 núm. 2020/G01\_01/000333: Ayuntamiento. Irregularidades en la ejecución del contrato de servicio. Incumplimiento de las disposiciones establecidas en el pliego. No control de la ejecución por el responsable del contrato

**Enlace de acceso a la información:** <https://www.antifraucv.es/resoluciones-2020/>.

### **Memoria AVAF ejercicio 2019**

3.5.1. Ayuntamiento. Fraccionamiento de contratos del parque acuático no publicidad del contrato.

3.5.7 Ayuntamiento. contratación irregular del software de GT, inexistencia de contrato, y pago de facturas por importe superior.

3.5.9. Ayuntamiento. Posible fraccionamiento de contratos, y enriquecimiento injusto.

3.6.3 Empresa pública local: Fraude en la contratación. Error al publicar en la plataforma de contratación. Incumplimiento de los requisitos del contrato menor. Abono de servicios no prestados.

**Enlace de acceso a la información:** [https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/02/MEMORIA\\_2019\\_CAS.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/02/MEMORIA_2019_CAS.pdf)

### **Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears**

Informe de investigación sobre la compra pública de emergencia en respuesta a la crisis sanitaria derivada del Covid 19, elaborado por la Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears.

**Enlace de acceso a la información:** <https://www.oaib.es/storage/app/media/uploaded-files/estudio-investigacion-compra-material-sanitario-web.pdf>

