



**RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE COOPERACIÓN PARA LA
APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y
CORRECCIÓN DEL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS
DE INTERÉS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ACUERDO CON
LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
(Recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas)**

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta propuesta es plantear una serie de recomendaciones para dar cumplimiento a la actuación B1.1.b) de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (en adelante, ENCP), esto es, *“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 PRTR, y extender estas medidas a otros contratos”*.

Para alcanzar el objetivo propuesto resulta razonable partir de **la experiencia adquirida en estos años en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (en adelante, PRTR) y, en particular, de la obtenida **con la creación y la aplicación de los Planes de Medidas Antifraude (en adelante, PMA)** que nacen como respuesta a los requerimientos del 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, relativos a la aplicación de medidas de defensa de los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés (mediante, entre otros, la valoración de las medidas aplicadas por las distintas entidades en el PRTR y por parte del Servicio Nacional de Coordinación



Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado); así como la **derivada de la creación de comités antifraude y otros órganos similares con la misión de aplicar los PMA.**

Este documento plantea una serie de propuestas a modo de recomendaciones, referidas a los distintos hitos temporales a que se refiere la ENCP (prevención, detección y corrección) para, a continuación, reflejar aquellas que pueden adoptarse expresamente en relación con el conflicto de intereses. Al mismo tiempo se citan ejemplos de buenas prácticas.

Como quiera que el presente documento pretende aplicarse a todo el sector público, las recomendaciones se plantean en términos genéricos y básicos, para así ser susceptibles de aplicación a diferentes tipos de organizaciones, con distinto volumen de gasto y número de contratos a tramitar, y a diferentes tipologías o formas de contratación.

De igual modo, y por las mismas razones, las medidas que se proponen con carácter orientativo deberán aplicarse de forma gradual y proporcionada a la naturaleza y circunstancias de cada entidad y a la naturaleza y dimensión de su volumen de contratación pública. Adicionalmente, es más que posible que existan procedimientos o medidas ya implementadas que persigan fines equivalentes o similares a los que se pretenden alcanzar con las medidas propuestas.

2. MEDIDAS PREVENTIVAS

2.1. EVALUACIÓN DE RIESGOS

1ª. En primer lugar, teniendo en cuenta su amplia implementación en el ámbito del PRTR, sería recomendable la utilización y extensión de las evaluaciones de



riesgo previstas en las entidades dentro de sus PMA al resto de la contratación pública, con independencia de la fuente de financiación, habida cuenta que se configura como uno de los elementos que deben contener todos los PMA desarrollados en este ámbito (de acuerdo con lo establecido en las Orientaciones de la Comisión Europea sobre Evaluación del Riesgo de Fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra fraude (EGESIF_14-0021-00) y en el artículo 6.5.c) de 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.

Por ello, se considera de gran relevancia la realización de una **evaluación del riesgo en el ámbito de la contratación pública mediante el uso de una herramienta de autoevaluación del riesgo de fraude**.

En este sentido, de acuerdo con la experiencia adquirida en estos años en la ejecución del PRTR, se recomienda la utilización en el área de la prevención del fraude y la corrupción en la contratación pública de una **herramienta de autoevaluación de riesgos** que pueda usarse para evaluar el impacto y la probabilidad de los riesgos más frecuentes y que recoja y evalúe los controles atenuantes existentes en la entidad, así como aquellos controles previstos para reducir los riesgos que aún persistan al no haberse abordado de forma efectiva con los controles existentes. Sería muy aconsejable que para ello se utilizaran herramientas o sistemas de inteligencia artificial o que, al menos, se fuera realizando una aplicación progresiva del uso de estas herramientas.

En particular, se recomienda la herramienta **definida por la IGAE en la Guía de 24 de febrero de 2022 del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR (Anexo I)** que contiene los riesgos, indicadores de riesgo y controles propuestos



para el instrumento jurídico de los contratos, con las adaptaciones y actualizaciones¹ que se consideren oportunas.

La Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre 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 Resiliencia² indica que en el expediente de contratación “...se habrá de hacer constar la constatación de que se ha realizado una evaluación de riesgo de fraude, corrupción o conflicto de interés aplicada al contrato público en cuestión”.

De forma más específica, como ejemplos de buenas prácticas sobre la evaluación de riesgos en el ámbito de la contratación pública contenidos en algunos PMA aprobados en el ámbito del PRTR cabe destacar:

- la **evaluación de riesgo configurada en distintas etapas en función de las diferentes fases de la contratación**³,
- la **elaboración de un mapa de riesgos**⁴,
- la **identificación de los riesgos y los escenarios de fraude a los que podría estar expuesta la entidad en el ámbito de la contratación, clasificados por fases (preparación, licitación y ejecución)**⁵,

¹ Como ejemplos concretos de guías u orientaciones que puedan servir para la identificación de riesgos específicos en el ámbito de la contratación pública, cabe mencionar el Catálogo de riesgos por áreas de actividad publicado por el Consello de Contas de Galicia o los Riesgos para la integridad en la contratación pública recogidos en el documento de trabajo número 4 de la Oficina Antifraude de Cataluña titulado “*El análisis de los riesgos. Factores y efectos de los riesgos y mapas para facilitar el análisis*”.

² <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2021/2021-075instruccionprtr.pdf>

³ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Defensa en su apéndice 3.

⁴ Mapa de Riesgos de la Contratación Pública aprobado por el Pleno de la OIReScon el 20 de diciembre de 2024.

⁵ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en sus anexos 8 y 9.



- la **utilización de herramientas TI para detectar operaciones de riesgo**⁶ y
- la utilización de un **procedimiento de evaluación de riesgos en dos fases a través de listas de comprobación ex ante y ex post con riesgos, banderas rojas y controles ex ante y acciones ex post específicos en el ámbito de contratos y contratos menores**⁷.

2.2. MARCO DE INTEGRIDAD

2ª. Entre los compromisos del **IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024**, en materia de integridad, figuraba el de construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para lograr la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

Por ello, el 7 de marzo del 2023 fue aprobado por la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales el **Sistema de Integridad de la Administración General del Estado** (en adelante, SIAGE) posteriormente aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de enero de 2025 (y así en el BOE de 13 de febrero de 2025 se publica la Resolución de 5 de febrero de 2025, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2025 por el que se aprueba el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado).

En este documento se integraron el conjunto de actuaciones desarrolladas hasta la fecha en materia de prevención del fraude previstas en el PRTR, junto a las que se deben desarrollar en materia preventiva con arreglo al mandato del

⁶ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA de ADIF.

⁷ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes en sus anexos V, VI y VII.



IV Plan de Gobierno Abierto en un marco común, proporcionando en este sentido la necesaria coherencia.

En el SIAGE se recomienda que todas las entidades gestoras de fondos públicos cuenten con Programas Antifraude y se indica como contenido recomendado tanto la gestión de riesgos y prevención de conflictos de intereses, como los códigos éticos y de conducta, con el objetivo de que queden englobadas en un solo documento todas las actuaciones en materia antifraude de la entidad, cualquiera que sea el área de gestión o recurso público afectado.

Los PMA son de creación obligatoria para todas las entidades decisoras y ejecutoras del PRTR tal como dispone el artículo 6.1 de 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.

Posteriormente, esta obligación se extendió a las entidades instrumentales que colaboran en la ejecución del PRTR mediante Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaria General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de condición ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de Gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3ª. Como medida para reforzar la integridad pública se recomienda que las entidades públicas (incluidas las que gestionan contratos) cuenten con una **Declaración Institucional** en la que se recojan las expectativas de los altos órganos de decisión del organismo, los principios y valores de política antifraude junto con el resto de los valores de la entidad, al igual que orientaciones de cómo actuar en la gestión de la entidad.



El **Manual de la OCDE sobre Integridad Pública** establece que un desafío común a todos los tipos de estrategias de integridad es lograr el equilibrio adecuado entre un enfoque basado en normas o en el cumplimiento y una estrategia basada en valores. Se debería aumentar la integridad en el sector público y no simplemente poner freno a las conductas indebidas y a la corrupción. Una de sus recomendaciones es incluir estándares y normas de integridad dentro del ordenamiento jurídico y de las políticas organizacionales (como pueden ser los códigos de conducta o los códigos éticos) que clarifiquen expectativas y sirvan de base para investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según proceda.

4ª. Contar con **Códigos de conducta y Códigos éticos** es, por tanto, una medida muy relevante de integridad en cuanto que permite dar a conocer el comportamiento que la organización espera de sus componentes y crear un clima de integridad que no sólo afecte a los directivos y empleados de esa organización, sino que sea conocido y difundido a los interesados en participar en los procedimientos de contratación, así como a las organizaciones sociales.

Un código de ética puede distinguirse de un código de conducta en cuanto que el primero proporciona principios y objetivos que guían el comportamiento y la toma de decisiones (a veces se denomina código aspiracional) mientras que el segundo establece las normas y sanciones por el incumplimiento del código (a veces se denomina código basado en el cumplimiento o código disciplinario). Las aspiraciones pueden ser estándares que cumplir o acciones a evitar. Los códigos de conducta basados en el cumplimiento disciplinario contienen reglas que los destinatarios están obligados a cumplir y las medidas disciplinarias por incumplimiento de las reglas.



En este sentido, sería interesante incluir principios y normas específicas que puedan afectar al área de contratación teniendo en cuenta las especificidades de cada entidad y los destinatarios de estos códigos, principalmente los que trabajan en la entidad en diferentes áreas, entre ellas, la de contratación.

La aprobación de estos códigos debe ir acompañada de medidas de difusión entre quienes intervienen en los procesos de licitación, pero también es recomendable extender su conocimiento a los operadores económicos interesados, en particular, licitadores, contratistas y subcontratistas.

Cabe mencionar el Anexo 4.6 “*Matriz de figuras de código ético e integridad pública*” del SIAGE donde se establece el marco de referencia al que deben sujetarse tanto las buenas prácticas sectoriales como la gestión de riesgos sectorial o cualquier otro elemento de integridad que tenga un alcance limitado en su ámbito.

5ª. Relacionada con la medida anterior, otra medida recomendable sería la creación de **Comisiones de ética e integridad** para el tratamiento de las consultas, dudas o preguntas que puedan surgir respecto de la aplicación de los códigos, la promoción de actuaciones de difusión y formación, la realización de propuestas de revisión y puesta al día del código o el adecuado tratamiento de las denuncias que en materia de contratación se puedan recibir. Asociadas a estas Comisiones sería recomendable la creación de un canal para la recepción de las consultas, dudas y denuncias que puedan afectar a las licitaciones.

6ª. Es importante resaltar la figura de los **Comités o Unidades Antifraude** cuya composición y funciones se proponen tanto en el apartado 4 “*Consideraciones organizativas*” de las Orientaciones de la Secretaría General de Fondos Europeos para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y



corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la citada Orden HFP/1030/2021, como en el apartado III.5.e) de la Guía de 24 de febrero de 2022 para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.

Teniendo en cuenta los recursos empleados para su creación y la experiencia adquirida en su funcionamiento, es necesario dotarlos de carácter permanente -sin que su existencia esté vinculada al marco temporal del PRTR- y extender sus funciones a cualquier instrumento jurídico por el que se ejecuten fondos públicos (no solamente el MRR)⁸. No obstante, la efectiva implementación de estos órganos debe depender de la concreta estructura de cada Administración, siendo así que lo relevante es que el órgano o unidad que corresponda tenga las funciones y responsabilidades asignadas, cualquiera que sea su denominación.

7ª. Es igualmente recomendable una **adecuada planificación de la contratación**, en cuanto que no solo mejora la eficiencia en la contratación pública, sino que también favorece la integridad y constituye una medida preventiva al permitir un mayor control de todo el proceso.

De acuerdo con la Guía de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la planificación de la contratación pública del 2020⁹, la planificación es una actividad imprescindible para todas las organizaciones,

⁸ A modo ejemplo, puede citarse el Comité Antifraude del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI), creado en 2016 como un órgano colegiado interno, responsable de la gestión y desarrollo de la Política Antifraude de la entidad en general y con una composición multidisciplinar.

⁹ El artículo 28.4 de la LCSP establece la obligatoriedad de la programación de la contratación y su publicidad. Igualmente, la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre 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 contempla entre las obligaciones que se imponen al órgano de contratación en los contratos financiados con fondos del PRTR “...definir y planificar correctamente las condiciones bajo las cuales va a tener lugar la selección del contratista y la ejecución del contrato público”.



públicas y privadas, dado que contribuye al cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad de los procedimientos y, en la medida en que dichas organizaciones públicas se financian con recursos públicos limitados, están sujetas al compromiso constitucional de eficiencia en su gestión¹⁰. La planificación es una fase clave para el éxito del aprovisionamiento ya que minimiza errores de falta de previsión, siendo además uno de los factores clave de la existencia de una licitación verdaderamente competitiva, reduciendo por tanto el riesgo de colusión entre las empresas y la aparición de fenómenos de corrupción.

Según la CNMC deben seguirse las siguientes fases para una correcta planificación:

- (1º) identificar las necesidades de la entidad, categorizarlas y priorizarlas de acuerdo con los objetivos y estrategia de la entidad;
- (2º) programar las distintas acciones de compra (plan de compras); y
- (3º) realizar la evaluación y seguimiento del plan.

2.3. SISTEMA DE CONTROL INTERNO A NIVEL DEL ÓRGANO GESTOR

8ª. Se recomienda reforzar la existencia, a nivel de control interno de gestión (o de nivel 1), de un **sistema de control interno en el ámbito de la contratación**¹¹ eficaz, adecuadamente diseñado y gestionado, con controles que se centren en paliar con eficacia los riesgos que se identifiquen (orientado a la gestión de riesgos e integrado en la gestión de la entidad)¹², de acuerdo a

¹⁰ Artículo 31 de la Constitución de 1978; artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹¹ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca el Plan de Control Interno del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

¹² En la medida en que no se dispone de una regulación nacional aplicable con carácter general sobre control interno de gestión o de nivel 1, la Guía de 24 de febrero de 2022 para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la IGAE señala que sobre este tipo de control se podrá tomar a modo orientativo lo previsto en el artículo 36 del Reglamento (UE, Euratom)



un plan de control interno y bajo la responsabilidad de una unidad concreta, y extendiendo su alcance al ámbito de la contratación.

Los **sistemas de control interno en España han descansado tradicionalmente en el control de nivel 2** que se caracteriza por su desempeño de forma centralizada y por un único órgano de control para cada Administración (las intervenciones generales) que actúa con total independencia. Si bien son órganos que se integran en el sector público, y tienen por ello el carácter de control interno frente a los órganos de control externo (tribunales de cuentas), no forman parte de la estructura de los Ministerios, Consejerías u Organismos por lo que actúan con independencia orgánica y funcional. De esta forma, actúan no sólo con autonomía de la gestión, sino de forma totalmente ajena al decisor, al no formar parte de su estructura. El control de nivel 2 tiene, por tanto, un grado de independencia equiparable en muchos aspectos al del control externo lo que ha motivado que el desarrollo de un control interno eficaz desempeñado por los propios órganos de gestión no se haya venido considerado hasta ahora como algo prioritario.

No obstante, tal como establecen las Orientaciones de la Comisión Europea sobre Evaluación del Riesgo de Fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra fraude (EGESIF_14-0021-00), *“la mayor defensa contra los posibles casos de fraude es un sistema de control interno bien diseñado y correctamente gestionado, en el que los controles se centren en paliar con eficacia los riesgos que se hayan identificado”*. Parece, por tanto, que un mayor desarrollo de los controles internos de nivel 1, de acuerdo con el principio de aplicación

2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero), y las disposiciones de desarrollo, con respecto al control interno de la ejecución del Presupuesto general de la Unión Europea, la “Guía para las normas de control interno del sector público” (INTOSAI GOV 9100), o el documento “*Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público español*” publicado por el Instituto de Auditores Internos de España en 2016.



proporcionada, aportaría un valioso impulso para completar y mejorar así los sistemas de control interno tradicionales.

Como parte integrante de dichos sistemas constarán los tipos de comprobaciones a realizar, las herramientas a emplear para las comprobaciones, *check list* o programa de trabajo a seguir en los controles, un análisis de riesgos por unidades gestoras o componentes y las actuaciones a realizar en base a los resultados obtenidos en los correspondientes informes.

Para el establecimiento de un sistema de control interno en el ámbito de la contratación se señalan como posibles ejemplos de buenas prácticas:

- la utilización de **listados de controles internos por fases de contratación**¹³;
- la utilización de **fichas de control interno (*check list*) relativas a contratos y contratos menores**¹⁴;
- la utilización por parte de los gestores de contratos y de la unidad de control interno de **listas de autocontrol o comprobación para controlar de forma sistemática y periódica el cumplimiento de una relación de obligaciones del contratista**, extraídos a partir del examen de los pliegos que rigen la ejecución del contrato¹⁵;
- que el sistema de control interno de contratación prevea la **evaluación continua del cumplimiento** de contratos, la utilización de **sistemas de monitorización** en tiempo real, la **revisión de la ejecución** de contratos por parte de la unidad de control, la realización de controles **internos regulares e**

¹³ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en sus anexos VI y VII.

¹⁴ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en la Metodología de Control Interno de la Comisión Antifraude Ayuntamiento de Murcia y en sus fichas de control.

¹⁵ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR se destaca lo establecido en la metodología del control de ejecución de contratos del Ayuntamiento de Valladolid y en sus listas de comprobación.



independientes, la elaboración de informes periódicos de ejecución y resultados y la **evaluación pública de resultados**.

En base a los resultados obtenidos, se realizaría una **investigación** con prontitud en casos de indicios de irregularidad en los procesos de contratación y, en su caso, se tomarían las oportunas medidas correctoras y de persecución y sanción en los casos de indicios de fraude, con el propósito adicional de mejorar el sistema interno de gestión y control si fuera necesario.

2.4. FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

9ª. La formación y sensibilización constituye una medida antifraude de carácter preventivo muy necesaria y eficaz que permite tanto tomar conciencia sobre la necesidad de luchar contra el fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, como adquirir capacitaciones para identificar y responder a los presuntos casos en los que se materialicen los citados riesgos y que haya una transferencia de conocimientos a través de compartir experiencias.

En este sentido la experiencia adquirida en el ámbito de PRTR puede servir de ejemplo y extenderse al ámbito de la contratación, independientemente de su fuente de financiación.

Para los gestores de contratos podría ser útil recibir este tipo de cursos, que abarcan de forma horizontal los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés independientemente del instrumento jurídico utilizado en la gestión, así como recibir cursos dirigidos específicamente a la aplicación de medidas antifraude en el ámbito de la contratación pública, así como sobre las formas de actuar en las diferentes situaciones que en este sentido se pueden presentar a los empleados públicos.



Asimismo, procede mencionar el documento marco «*Consenso por una Administración Abierta*»¹⁶, elaborado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, que constituye una hoja de ruta para la transformación de la Administración del Estado estructurada en cuatro ejes estratégicos: inversión en las capacidades del sector público; las políticas públicas informadas por la evidencia y las mejores herramientas innovadoras; la ciudadanía, accesible y humanista; y la transparencia, participación pública y rendición de cuentas.

Los 18 proyectos en los que se estructura dicho documento marco se han desarrollado a través de 18 Grupos de Trabajo. En el entregable del Grupo de Trabajo 17 denominado “*Cultura de integridad*”¹⁷, punto d) del apartado 6.1 “*Diseño de planes de formación sobre integridad y ética pública para el personal alto cargo y para empleadas y empleados públicos*”, se proponen diversos formatos respecto a los procesos de aprendizaje propuestos a distintos colectivos (ver debajo) y en el apartado e) se proponen una serie de contenidos-itinerarios concretos de la política de integridad que se propone abordar.

¹⁶ <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/Consenso-por-una-Administracion-Abierta.pdf/0672a0cf-08d3-5414-ee35-9be68a317d86>

¹⁷ <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT17-CulturaDeIntegridad.pdf/6f8294b1-ce7f-eb51-0597-e3314b989d93>



Público objetivo	Formato más adecuado
Ciudadanía en general (A).	- Cursos virtuales, abiertos, no tutorizados. - Otros formatos (conferencias, talleres).
Personal empleado público en general, incluido personal eventual (asesores) (B).	- Cursos virtuales, abiertos, no tutorizados. - Otros formatos (conferencias, talleres).
Personal empleado público destinado en unidades de contratación, intervención e inspección, gestión económica, función pública, en organismos y unidades relacionadas con la gestión del gasto público. Gestores indicadores de riesgo, miembros de Comités de medidas antifraude, Comités de ética, responsables del sistema interno de información/canales externos (C).	- Cursos virtuales guiados, tutorizados, que permitan la obtención de certificación. - Microcredenciales, que permitan la obtención de certificación. - Cursos presenciales, que permitan la obtención de certificación.
Empresas, en particular aquellas que puedan participar en licitaciones públicas en particular, las pequeñas y medianas empresas (D).	- Cursos virtuales guiados, tutorizados, que la obtención de certificación. - Otros formatos (conferencias, talleres).
Altos cargos (podría valorarse incluir en este grupo a los cargos electos) (E).	- Cursos presenciales y virtuales tutorizados. - Otros formatos (conferencias, talleres).
Personal empleado público de nuevo ingreso (F).	- Cursos virtuales guiados, tutorizados, que permitan la obtención de certificación. - Microcredenciales, que permitan la obtención de certificación. - Cursos presenciales y virtuales tutorizados. - Otros formatos (conferencias, talleres).

Estos modelos de cursos podrían implementarse en las entidades que gestionen contratos a todo el personal que presta servicios en las entidades del sector público (incluso en el momento de su incorporación). Todo ello sin perjuicio de que esta formación esté incluida en el proceso de acceso de los funcionarios públicos.

2.5. MEDIDAS A INCLUIR EN LOS PLIEGOS RECTORES DE LOS CONTRATOS

10ª. De acuerdo con la experiencia adquirida en las medidas aplicadas por las distintas entidades en el PRTR, se recomienda incluir en los pliegos de las licitaciones determinadas cláusulas como medidas de prevención en la lucha contra el fraude, corrupción y conflicto de interés.



Se proponen los siguientes ejemplos, entre otros, de buenas prácticas o recomendaciones de medidas a incluir en los pliegos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares:

- El compromiso del **cumplimiento del Código Ético por parte de los licitadores, así como la adhesión al mismo del licitador propuesto como adjudicatario**¹⁸.
- La obligación de cumplimentación de la **Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI)** por todas las personas obligadas a ello (ver apartado 4 siguiente).
- Las **normas sobre conservación de la documentación** a efectos de garantizar una correcta pista de auditoría.

3. MEDIDAS DE DETECCIÓN

3.1. BANDERAS ROJAS

11^a. Entre las medidas de detección que deben establecerse en un plan de lucha contra el fraude o la corrupción se encuentra la **utilización de catálogos de banderas rojas y/o señales de alarma o pistas**, asociados a indicadores de riesgo y controles que figuren en la herramienta de evaluación de riesgos de cada entidad adaptadas a contratos, y divididas por fases de análisis (elaboración de los pliegos, licitación y ejecución). Su propósito es permitir llevar

¹⁸ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Defensa en el que se indica "el Código Ético aprobado por la Instrucción 23/2020, de 4 de junio, del Secretario de Estado, proporciona, entre otros aspectos, una guía de actuación con el objeto de evitar situaciones de discrecionalidad en la contratación, conflictos de intereses o falta de transparencia en los procesos relacionados con la contratación. Conforme a este código, los órganos de contratación deben incorporar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el compromiso del cumplimiento del Código Ético por parte de los operadores económicos que presenten oferta a la licitación, así como la adhesión al mismo del licitador propuesto como adjudicatario". De la misma manera, en el PMA del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 se indica que "las entidades públicas o privadas y su personal, así como las personas físicas beneficiarias de subvenciones y ayudas del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 o que contraten con ella, serán informadas de los principios éticos de actuación recogidos en el apartado segundo de este Código ético y expresarán su voluntad de respetarlo".



a cabo un primer nivel de control que posibilite que, identificado un indicador de irregularidad o fraude, se adopten las medidas que se requieran para reaccionar de forma inmediata. Se recomienda la utilización de herramientas informáticas en la medida en que se dispongan de ellas.

Se recomienda utilizar el **catálogo de banderas rojas de contratos** recogidos en el Anexo II de banderas rojas y controles de la **Guía del SNCA para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR**, así como la adaptación de estos catálogos al ámbito concreto de los **contratos menores**.

Asimismo, existen distintos listados y catálogos de banderas rojas en materia de contratación que se utilizan en el ámbito de los fondos europeos, en general, y en el MRR, en particular.

En particular, por ejemplo:

- **Catálogo de Banderas Rojas de Fraude en los Contratos y la Contratación Pública** contenido en el Anexo I de la “*Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC*” elaborada por el Comité de Coordinación de los Fondos (COCOF) de la Unión Europea¹⁹.
- **Catálogo de alertas y banderas rojas** recogido en el documento “*Fraude en la contratación pública. Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas*” de la Oficina de Lucha Contra el Fraude Europea (OLAF) de la Comisión Europea²⁰.

¹⁹ Tal y como se utiliza en el PMA de la Comunidad de Madrid, entre muchos otros ejemplos similares.

²⁰ Tal y como se destaca, a su vez, dentro del Informe nº 1545 Tribunal de Cuentas: Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del PRTR: Similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora.



- Riesgos contenidos en el **Mapa de Riesgos de la Contratación Pública de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)**²¹.

En paralelo, y de forma adicional para adaptarla a las concretas circunstancias de cada entidad, se recomienda que cada una de las entidades tenga en cuenta las principales conclusiones de los controles internos llevados a cabo en materia de contratación pública a la hora de definir banderas rojas, controles y medidas recomendados o elementos de riesgo a tener en cuenta²².

Constituye igualmente una buena práctica la **realización periódica** de un análisis sobre la presencia de señales de alerta o banderas rojas mediante listas de **comprobación en diversos momentos de la contratación**²³ en la medida en que este catálogo no es un documento estanco sino que es dinámico y debe adaptarse a las circunstancias que concurren.

²¹ <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/mapa-riesgos/mapa-riesgos-2024.pdf>

²² Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca el PMA del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible donde, a este respecto y como ejemplo, se señalan como “*incumplimientos de la normativa en materia de contratación pública los siguientes*”:

- *Exigencia (inclusión en el PCAP) de aspectos relativos a prevención de riesgos laborales como criterio de adjudicación o como criterio de solvencia.*
- *Establecimiento de un umbral mínimo a alcanzar en los criterios no evaluables mediante fórmulas (subjetivos), sin que se haya constituido un comité de expertos para evaluar dichos criterios, constituye una irregularidad no cuantificable.*
- *Uso de normas o marcas a lo largo de toda la documentación de la licitación (incluidas las especificaciones técnicas y el anuncio de licitación), sin ir acompañadas de la mención «o equivalente».*
- *Exigencia como criterio de solvencia técnica, de certificados de calidad de materiales expedidos por el propio poder adjudicador como criterio de solvencia técnica.*
- *Adjudicación de trabajos mediante procedimiento sin publicidad, aduciendo vinculación tecnológica, sin que concurren las causas legales para ello.*
- *Adjudicación a un medio propio por procedimiento negociado sin publicidad, realizándose la ejecución de la totalidad de los trabajos de facto por un tercero diferente al adjudicatario.*
- *Falta de acreditación documental de la correcta evolución de un contrato. Falta de vinculación entre los plazos previstos, los hitos de facturación y el avance real de los trabajos objeto de la licitación”.*

²³ A este respecto, como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca el PMA del Ministerio de Igualdad donde se indica que “*se realizará un análisis sobre la presencia de señales de alerta de conformidad a través de la lista de comprobación de señales de alerta mediante el modelo facilitado en el Anexo VII, para cada uno de los expedientes*”:

1. *Una vez por semestre.*
2. *Al finalizar la preparación de un expediente de contratación.*
3. *Tras la adjudicación de un contrato financiado con fondos del MRR (...)*



Adicionalmente, se recomienda que el establecimiento de estos listados o catálogos de banderas rojas vaya acompañado de la **definición de procedimientos para su aplicación efectiva, su incorporación a los manuales de procedimientos y la comunicación al personal en posición de detectarlos**, con especial atención al momento de realizar estas comprobaciones *ex-post* y las técnicas de muestreo aplicables en su caso.

Por último, sería recomendable la utilización de **sistemas automatizados de alerta en el ámbito de la contratación pública**²⁴ en la medida en que se ha demostrado que constituyen una de las herramientas más potentes y eficaces en la prevención, detección, corrección y persecución de irregularidades y de situaciones de fraude y de corrupción.

3.2. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS O BASES DE DATOS

12ª. Es recomendable el diseño y puesta en funcionamiento de herramientas informáticas y bases de datos como medida de prevención y detección del fraude y corrupción en materia de contratación.

Se indican algunas de las medidas que se están aplicando en el ámbito del PRTR que se podría adoptar, ampliando su alcance:

- Utilización de una **herramienta de prospección de datos** que, respetando la normativa de protección de datos, **permita detectar posibles situaciones de alto riesgo**, preferentemente antes de llevar a cabo la contratación y de acuerdo con las guías de indicadores de fraude y las matrices de riesgo que se elaboren²⁵.

²⁴ Estudio Oficina Antifraude de Catalunya (2022): Sistemas automatizados de alerta en el ámbito de la contratación pública.

²⁵ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Juventud e Infancia.



- Elaborar una **base de datos en el área de la contratación en la que se registren todos los procedimientos que se gestionen por la entidad** que permita la exportación de datos con el objeto de determinar **patrones de conducta** relacionados con los diferentes tipos de riesgos (colusión, fraccionamiento, conflicto de interés, entre otros)²⁶.

El desarrollo de herramientas de inteligencia artificial en la contratación pública puede ser de gran utilidad, dado su potencial para automatizar y agilizar los procesos y negociaciones de compra, reducir los costes y mejorar la toma de decisiones en los procesos de compra.

En el ámbito la lucha contra la corrupción en la contratación pública, el fraude y los conflictos de interés, la inteligencia artificial es una potente herramienta que podría aplicarse, entre otros aspectos, para la detección de anomalías y aspectos sospechosos, la identificación de los conflictos de interés y colusión, la evaluación del riesgo de fraude y corrupción, para analizar redes de relación entre diferentes actores en el proceso de contratación, o esas mismas relaciones en el tiempo, revelando conexiones inapropiadas o conflictos de interés que puedan indicar posibles casos de corrupción.

Los algoritmos de la inteligencia artificial podrían usarse para revisar y editar documentos de contratación. Pueden identificar y corregir errores, inconsistencias y ambigüedad en el lenguaje.

Lo recomendable sería que la propia administración desarrollara herramientas de inteligencia artificial que permitieran tanto mejorar los procesos de gestión y

²⁶ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR puede mencionarse lo establecido en el PMA de la Confederación Hidrográfica del Guadiana y destacado por el Tribunal de Cuentas en su informe nº 1545 de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del PRTR: Similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora.



planificación de la contratación como incorporar elementos que permitan una detección proactiva del fraude y otras actividades ilegales. No obstante, existen algunas herramientas en el mercado, más dirigidas a la gestión y planificación, pero que, sin embargo, podrían ser utilizadas.

3.3. CANALES DE DENUNCIAS

13ª. Se recomienda la difusión, para su conocimiento y uso, de **canales de comunicación** a través de los cuales puedan ponerse en conocimiento posibles actividades ilícitas o hechos que pudieran constituir fraude o, corrupción en el ámbito de la contratación pública, acompañados de la adecuada difusión e inclusión en los documentos de contratación y páginas web de los gestores.

De conformidad con la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (Association of Certified Fraud Examiners o, por sus siglas en inglés, ACFE) las denuncias son el principal método de detección del fraude por lo que contar con un canal de denuncias como elemento de detección se considera esencial para descubrir el fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal que pueda producirse en el ámbito de la contratación pública.

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, impuso la obligación de crear canales de denuncias internos tanto en las entidades del sector público como del privado, con algunas excepciones en este último caso. Estos **canales internos**, destinados a recibir informaciones sobre prácticas irregulares ocurridas en el seno de su organización, deben cumplir una serie de requisitos y obligaciones, entre otros, garantizar que las comunicaciones presentadas puedan tratarse de manera efectiva dentro de la



correspondiente entidad u organismo con el objetivo de que el primero en conocer la posible irregularidad sea la propia entidad u organismo.

Por ello los canales internos serían la vía adecuada para recibir las informaciones sobre incumplimientos en materia de contratación, sin perjuicio de la posibilidad de comunicar directamente los hechos al órgano de contratación, con el objeto de que puedan tomarse medidas en plazo, pudiendo los órganos de contratación habilitar algún canal de comunicación a estos efectos.

Junto a los canales de denuncias internos, conviven los **canales de denuncias externos** que son aquellos gestionados por una entidad competente destinados a recibir y tratar incumplimientos de terceros cuya investigación corresponda a sus competencias.

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, autorizó en su título VIII la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., como autoridad independiente de ámbito estatal de las previstas en el artículo 109.1 de la Ley 4/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con personalidad propia y plena capacidad pública y privada. Esta Autoridad entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 2025 tal y como dispone la Orden PJC/908/2025, de 8 de agosto. De igual pueden crearse entidades autonómicas análogas con similares competencias en su respectivo ámbito territorial. El ámbito material de estos canales de información, en línea con la 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, que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, transpone, incluye la contratación pública.



En el ámbito del PRTR se pusieron en práctica, en muchos casos con carácter previo a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, distintos mecanismos de comunicación dada la necesidad de contar con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude en la gestión de estos fondos.

Se pueden citar como buenas prácticas aplicadas:

- El **canal del SNCA**, designado como canal de denuncias externo del PRTR, destinado a recibir informaciones sobre hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en proyectos u operaciones financiados con fondos europeos.
- El **establecimiento de un cauce de comunicación** para que cualquier interesado tenga la posibilidad de notificar presuntas irregularidades o sospechas de fraude en el ámbito de la contratación²⁷;
- La **difusión e inclusión de la posibilidad de utilizar los canales de comunicación y denuncia en las correspondientes licitaciones de contratación²⁸ y páginas web de los gestores**, con la referencia al canal de denuncias que corresponda (canal interno de cada entidad, canal de la autoridad independiente de protección del informante estatal o autonómica).

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

La LCSP establece en su artículo 64.2 que “...*el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano*

²⁷ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Defensa, entre muchos otros ejemplos posibles.

²⁸ Como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito del PRTR destaca lo establecido en el PMA del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.



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”.

Por lo que se refiere a la prevención y tratamiento de los conflictos de intereses, la experiencia adquirida en la gestión de los fondos europeos y, particularmente, del PRTR, donde ocupa un lugar relevante, puede utilizarse como referencia para ampliar su extensión y establecer medidas adecuadas en el ámbito de la contratación pública en general.

En concreto las medidas establecidas sobre conflictos de intereses para la ejecución del PRTR (artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, “*Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses*”) son la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses, todas ellas actuaciones obligatorias para los órganos gestores.

14ª. Se recomienda la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI).

A este respecto las cuestiones más relevantes que se plantean son: el/los modelo/s de DACI, quiénes son los obligados a firmar la DACI, en qué momento debe firmarse, si el contenido de la DACI debe verificarse y cómo y cuáles serían los procedimientos aplicables tanto para prevenir como para abordar los conflictos de intereses si llegaran a producirse.



Las medidas adoptadas en el ámbito de la ejecución del PRTR al respecto pueden servir de referencia para considerar su aplicación generalizada a toda la contratación.

En el Anexo III.C de 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, se incluye la definición del conflicto de intereses, tipología, posibles actores implicados, obligados a firmar la DACI, y medidas para prevenirlo y abordarlo, y en su Anexo IV.A se incluye un **modelo de DACI** para los participantes en el proceso de preparación y tramitación del expediente. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 sobre 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 Resiliencia²⁹ se pronuncia en el mismo sentido que esta Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, sobre los obligados a cumplimentar la DACI incluyendo a los terceros como son los contratistas y subcontratistas.

En el apartado III.4.a de la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia del SNCA se recomienda que el modelo de DACI incluido en el Anexo IV.A debería valorarse por cada Administración **adaptarse para su firma por los contratistas y subcontratistas**,³⁰ de un modo gradual.

²⁹ En esta Instrucción se establece que la obligación de cumplimentar una DACI se impone en las diferentes fases del contrato a todos los intervinientes en el mismo y, de una manera especial al titular o titulares del órgano de contratación, a los que participen en la redacción de los pliegos del contrato (tanto el de cláusulas administrativas particulares como el de prescripciones técnicas), a los miembros de las mesas o juntas de contratación, a los miembros del comité de expertos o a los técnicos que elaboren los informes de valoración en el seno del contrato. En el caso de órganos colegiados como el comité de expertos, la mesa o la junta de contratación dicha declaración se realizará, por una sola vez para cada licitación, al inicio de la primera reunión y se dejará constancia en el acta. También resulta imprescindible que el contratista presente la declaración, la cual en su caso debe aportarse en el mismo momento de la formalización del contrato o inmediatamente después. Igualmente habrá de presentarse por todos los subcontratistas.

³⁰ En materia de contratación también serán suscritas por los contratistas y subcontratistas según lo indicado en el Anexo III.C.1.b).ii de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, lo que también ha ratificado la Junta Consultiva de



Estos terceros -licitadores, contratistas y subcontratistas- pueden incurrir en situaciones que pongan en riesgo el ejercicio imparcial y objetivo de sus obligaciones.

El Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión define como “**conflicto de intereses profesionales**” en su artículo 2, apartado 56, *“la situación en la que las actividades profesionales anteriores o presentes de un operador económico afecten o entrañen el riesgo de afectar a su capacidad para ejecutar un contrato de manera independiente, imparcial y objetiva”* que daría lugar a la exclusión del procedimiento. Como señala el Considerando 166 de este Reglamento³¹, este conflicto de intereses profesionales (susceptible de darse en los operadores

Contratación Pública del Estado en la citada Instrucción de 23 de diciembre de 2021. Así mismo, la Nota de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre identificación de los contratistas y subcontratistas en contratos públicos financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Expediente: 006/22), en función de lo establecido en el artículo 22.2 d) del Reglamento (UE) 2021/241, recuerda la exigencia del artículo 215.2 b) de la LCSP donde se establece la **obligación terminante del contratista de identificar a los subcontratistas** tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución de este. Igualmente se indica que deberá el contratista notificar por escrito al órgano de contratación cualquier modificación que sufra esta información durante la ejecución del contrato principal, y toda la información necesaria sobre los nuevos subcontratistas. A esta obligación se añade una identificación previa de los posibles subcontratistas realizada durante la licitación por parte de los participantes en la misma, si así se prevé en los pliegos.

³¹ Considerando 166: “*Procede identificar y tratar de manera diferente distintos casos a los que a menudo se alude como situaciones de conflicto de intereses. El concepto de «conflicto de intereses» debe utilizarse únicamente para los casos en los que una persona o una entidad con responsabilidades en la programación, la ejecución, la auditoría o el control del presupuesto, o un funcionario o agente de una institución de la Unión o de las autoridades nacionales a cualquier nivel, se encuentren en esa situación. Los intentos de influir indebidamente en un procedimiento de concesión o adjudicación u obtener información confidencial deben tratarse como una falta de ética profesional grave que puede conllevar que la persona o entidad sea rechazada del procedimiento o excluida de los fondos de la Unión. Además, puede suceder que los operadores económicos estén en una situación en la que no puedan ser seleccionados para la ejecución de un contrato por un conflicto de intereses profesional. Por ejemplo, ninguna empresa ha de evaluar un proyecto en el que haya participado, ni ningún auditor debe auditar cuentas que haya certificado anteriormente. La evaluación de los conflictos de intereses y la obligación de establecer sistemas para detectar y evitar tales conflictos deben respetar el principio de proporcionalidad. Con vistas a contribuir a la seguridad jurídica, deben elaborarse orientaciones adecuadas sobre la evaluación de los conflictos de intereses que aporten aclaraciones adicionales a quienes evalúan estas situaciones a nivel nacional y de la Unión.*”



económicos) difiere del conflicto de interés (decisores públicos) a que se refiere el artículo 61 del mencionado texto³².

15ª. Se recomienda la disponibilidad de un protocolo para abordar conflictos de intereses mediante un análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés³³.

³² “Artículo 61. Conflictos de intereses

1. Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4 del presente título (que son los ordenadores, contables, administradores de anticipos) y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto en régimen de gestión directa, indirecta y compartida, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.

2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico. Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador delegado correspondiente. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador delegado confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador delegado que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional oportuna de conformidad con el Derecho aplicable, también en los casos en los que esté implicado un miembro del personal de una autoridad nacional, de conformidad con el Derecho nacional en materia de conflictos de intereses.

3. A los efectos del apartado 1, existirá un conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal”.

³³ Como ejemplo de buenas prácticas cabe mencionar la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 103 prevé el siguiente procedimiento, independientemente de si la contratación se financia o no con fondos europeos:

“1. El órgano de contratación estará obligado a comprobar la existencia de eventuales conflictos de intereses y a tomar las medidas adecuadas de prevención, detección y solución, en los términos establecidos en la legislación básica en materia de contratación pública.

2. En el expediente de contratación, se hará constar la manifestación expresa de las personas participantes en el procedimiento de que no están incurso en ningún conflicto de intereses que pueda comprometer su imparcialidad e independencia durante el proceso, así como el compromiso de poner en conocimiento del órgano de contratación, de forma inmediata, cualquier potencial conflicto de intereses que pueda producirse durante el desarrollo de las fases de adjudicación o ejecución del contrato.

Se solicitará manifestación expresa sobre ausencia de conflicto de intereses a quienes deban emitir informe técnico a solicitud de la mesa o del órgano de contratación.

3. Cuando surjan dudas acerca de la existencia de conflicto de intereses que pudiera comprometer la imparcialidad e independencia de las personas intervinientes en un procedimiento de contratación, deberán ser sustituidas. La sustitución, que deberá plantearse no solo si existe un conflicto de intereses real, sino siempre que haya motivos para albergar dudas razonables sobre su imparcialidad, será comunicada a quien haya participado en la licitación.

4. Cuando una empresa licitadora presente elementos objetivos que pongan en entredicho la imparcialidad o independencia de alguna de las personas que participen en el procedimiento contractual, el órgano de contratación examinará las circunstancias alegadas y decidirá sobre la existencia real o potencial de un conflicto de intereses, pudiendo, incluso, requerir a las partes para que, en caso necesario, presenten información y elementos de prueba adicionales.

En el caso de apreciar la existencia de un conflicto de intereses y si la intervención hubiese sido decisiva en la toma de la decisión, el órgano de contratación podrá declarar nula la actuación que hubiese llevado a cabo la persona afectada.



Las medidas adoptadas en el ámbito de la ejecución del PRTR al respecto pueden servir de referencia para considerar su aplicación generalizada a toda la contratación.

Así, por lo que se refiere a la **comprobación de las DACI**, en el ámbito del PRTR se ha considerado necesaria y por ello se introdujo la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, que establece el análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en relación a los procedimientos vinculados a la ejecución del PRTR, disposición que ha sido desarrollada por 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. Este análisis sistemático tiene como fin verificar, a través de la herramienta de “*data mining*” denominada MINERVA, la ausencia de conflicto de interés entre los miembros de los órganos de contratación y de concesión de subvenciones, y los participantes en los citados procedimientos con carácter *ex ante*. En este sentido, sería recomendable explorar la posibilidad de extender la aplicación de MINERVA o cualquier otro equivalente que sirviera al análisis **sistemático del riesgo de conflicto de intereses** a todos los contratos, independientemente de su fuente de financiación, aprovechando que la herramienta ya está en uso, y, en todo caso, sería recomendable hacer algún tipo de comprobación sobre la veracidad del contenido de las DACI.

Cuando el conflicto afectase al titular del órgano de contratación, la adopción de las medidas previstas en este artículo corresponderá al superior jerárquico o al órgano de gobierno de la institución.

5. *El órgano de contratación solamente excluirá a una empresa licitadora de la participación en un procedimiento de contratación cuando el conflicto de intereses no pueda resolverse por medios menos restrictivos.”.*



Igualmente, se recomienda que se establezcan **indicadores de riesgo específicos para el conflicto de interés en el ámbito de la contratación** que, en caso de presentarse, obligarán a que se dé un especial seguimiento y control.

5. MEDIDAS DE CORRECCIÓN

El artículo 64 de la LCSP exige a los órganos de contratación tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

Con independencia de las medidas sancionadoras y penalizaciones que proceda aplicar, de acuerdo con la LCSP y resto de normativa aplicable a cada contrato, la experiencia en la aplicación del PRTR lleva a destacar la importancia de contar con mecanismos claros de comunicación de los casos sospechosos de fraude o cualquier otra actividad ilegal dentro de la entidad, en este caso, el órgano de contratación, y con procedimientos definidos para tratar esos casos de la forma más rápida y eficiente posible teniendo en cuenta el momento del procedimiento.

16ª. Se recomienda resaltar la importancia de los **mecanismos de comunicación** de casos de sospechas o indicios de actividad ilegal, la **regulación y difusión de los procedimientos** para su tratamiento, y la **asignación clara de responsabilidades**. La participación de órganos especializados, como las **unidades y comité antifraude**, en los procedimientos también puede resultar muy útil.



Igualmente, si procede, los hechos se deberán **poner en conocimiento de las autoridades competentes** para iniciar los correspondientes **procedimientos judiciales o administrativos sancionadores**.

En la Guía del SNCA para la aplicación de medidas antifraude en el PRTR se incluyen una serie de actuaciones a realizar en esta última fase del ciclo antifraude (corrección, sanción y recuperación), extensibles a todos los contratos.