



COMISIÓN EUROPEA
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)

Dirección D: Política
Unidad D.2: Prevención del Fraude, Transmisión de la Información y Análisis

Ref.: Ares(2017)6254403, de 20/12/2017

Fraude en la contratación pública

Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas

Elaborada por un grupo de trabajo de expertos de los Estados miembros, dirigido y coordinado por la Unidad de Prevención del Fraude, Transmisión de la Información y Análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

*El presente documento de trabajo ha sido elaborado por un grupo de expertos de los Estados miembros con el apoyo de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Tiene por objeto profundizar en el problema del fraude en la contratación pública y ayudar a los Estados miembros a detectarlo de manera precoz a través del conjunto de indicadores de alerta y mejores prácticas que se han recopilado. **Este documento no es jurídicamente vinculante para los Estados miembros.** La presente guía debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional, ha de interpretarse en el contexto de dicha legislación y podrá adaptarse para tener en cuenta el marco jurídico nacional. Deberá entenderse, asimismo, sin perjuicio de las interpretaciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, así como de las decisiones de la Comisión.*

NOTA

El presente documento no es vinculante para los Estados miembros ni crea normas u obligaciones nuevas para las autoridades nacionales. Refleja buenas prácticas y no podrá utilizarse como base jurídica o normativa con fines de auditoría o investigación.

Introducción

El sector de la contratación pública, que es el mayor canal de gasto público, es especialmente vulnerable al fraude y a las irregularidades. La experiencia de investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)¹ demuestra que la contratación pública sigue siendo un campo atractivo para los defraudadores. Al analizar las estadísticas sobre irregularidades y fraude a lo largo de los últimos cinco años², se observa que el 20 % de las irregularidades notificadas estaban relacionadas con incumplimientos de las normas de contratación pública, que representaban el 30 % del total de los importes irregulares comunicados.

Los casos de la OLAF han revelado varios problemas de base que hacen que este sector concreto sea más proclive a las actividades fraudulentas: leyes nacionales sobre contratación pública poco claras o complicadas de difícil aplicación, carencia de conocimientos especializados y de capacidad administrativa por parte de las autoridades que han de aplicar las normas de forma coherente y homogénea, insuficiente preparación de los miembros de los comités de evaluación (especialmente en las licitaciones de infraestructuras complejas), nivel inadecuado de auditorías, controles y verificaciones realizadas por las autoridades reguladoras, etc. Además, la corrupción sigue siendo un aspecto casi universal de los casos de fraude en la contratación pública y, al mismo tiempo, la tendencia de usar cuentas en el extranjero para ocultar las ganancias de tales delitos va en aumento.

Habida cuenta de la creciente preocupación del Parlamento Europeo³ y del Tribunal de Cuentas Europeo⁴ acerca de las irregularidades en los gastos canalizados a través de la contratación pública, se necesitan una supervisión más eficaz y una transparencia absoluta. Así pues, se ha instado a la Comisión y a los Estados miembros a solventar estas carencias de inmediato.

No obstante, el marco para la protección de los intereses financieros de la UE se ha reforzado considerablemente durante los últimos cinco años. La Comisión ha adoptado varias medidas legales y otras sin carácter jurídico. Las medidas legales más importantes son las siguientes:

- el marco jurídico para el período de programación 2014-2020 que hace referencia explícitamente a la obligación de los Estados miembros de instaurar medidas antifraude eficaces y proporcionadas⁵;
- el Reglamento revisado de la OLAF⁶ para reforzar la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, tras el cual también se establecieron servicios de coordinación antifraude (AFCOS) en todos los Estados miembros;

¹ Informe anual de la OLAF de 2016.

² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2016, Bruselas, 20.7.2017. COM(2017) 383 final.

³ Informe sobre el Informe anual 2015 sobre la protección de los intereses financieros de la UE — Lucha contra el fraude, Comisión de Control Presupuestario, Parlamento Europeo, ponente: Julia Pitera.

⁴ Informe especial n.º 10/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo.

⁵ Por ejemplo, el artículo 125, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 relativo a las disposiciones comunes.

⁶ Reglamento n.º 883/2013.

- el paquete de Directivas sobre contratación pública⁷;
- un paquete adoptado por la Comisión de cuatro actos delegados y cuatro actos de ejecución sobre la notificación de irregularidades⁸ en el ámbito de la gestión compartida;
- el Reglamento revisado relativo a la asistencia administrativa mutua en el ámbito de las aduanas⁹, por el que se crean dos nuevas bases de datos para combatir mejor el fraude en materia aduanera;
- la adopción de la Directiva sobre la protección de los intereses financieros de la UE¹⁰, que contribuirá a mejorar el enjuiciamiento y la imposición de sanciones a los delitos cometidos contra las finanzas de la UE y a facilitar la recuperación de los fondos de la UE malversados.

Asimismo, el 12 de octubre de 2017, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó el Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea, que se ejecutará a través de una cooperación reforzada. La Fiscalía Europea tiene un gran potencial para mejorar la situación actual en lo que respecta al bajo nivel de enjuiciamientos por delitos que afectan a los intereses financieros de la UE.

Por otro lado, los Estados miembros tienen la misma responsabilidad a la hora de cumplir la obligación que impone el Tratado (artículo 325 del TFUE) de proteger los intereses financieros de la UE frente a las irregularidades y el fraude. A este respecto, los Estados miembros también han adoptado numerosas medidas de lucha contra el fraude en los últimos años. Solo en 2016¹¹, los Estados miembros comunicaron la adopción de medidas que abarcaban todo el ciclo de lucha contra el fraude¹², principalmente en el ámbito de la gestión compartida y el control de los fondos de la UE, y que iban acompañadas de medidas en materia de contratación pública, conflictos de intereses, corrupción, AFCOS, delincuencia financiera, la definición de fraude, estrategia de lucha contra el fraude, delincuencia organizada y denunciadores.

En lo que respecta a las Directivas en materia de contratación pública, el plazo para su transposición finalizó el 18 de abril de 2016. No obstante, una serie de Estados miembros no cumplieron el plazo y hay otros que aún no han notificado las medidas nacionales por las que se transponen plenamente. La transposición también es muy importante en el contexto de la

⁷ Directivas 2014/23/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1), 2014/24/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65) y 2014/25/UE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

⁸ Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 y (UE) 2015/1973 de la Comisión; Reglamentos de Ejecución (UE) 2015/1974, (UE) 2015/1975, (UE) 2015/1976 y (UE) 2015/1977 de la Comisión (DO L 293 de 10.11.2015).

⁹ Reglamento (CE) n.º 2015/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

¹⁰ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

¹¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Aplicación del artículo 325 del TFUE por los Estados miembros en 2016, que acompaña al documento Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2016.

¹² Las fases del ciclo de lucha contra el fraude son: prevención del fraude, detección del fraude, investigación y enjuiciamiento, recuperación y sanciones.

lucha contra el fraude, ya que las nuevas normas fomentan la responsabilidad y ayudan a luchar contra la corrupción imponiendo mayores exigencias en cuanto a transparencia. La Comisión sigue ayudando a los Estados miembros en este proceso mediante la elaboración de planes de aplicación, sitios web especializados y documentos de orientación, así como a través del intercambio de mejores prácticas en reuniones de grupos de expertos.

Además, la Comisión apoya y ayuda a los Estados miembros a proteger los intereses financieros de la UE y a luchar contra el fraude de muchas formas. Por ejemplo, ya en 2012, la OLAF estableció un procedimiento de trabajo colaborativo con los Estados miembros con el fin de facilitar el debate y el intercambio de experiencias, conocimientos y mejores prácticas en el ámbito de la prevención del fraude. Este procedimiento se organizó por mediación del grupo para la lucha contra el fraude del COCOLAF¹³.

El objetivo es seleccionar un tema de debate cada año, intercambiar buenas prácticas y redactar documentación práctica que los Estados miembros y la Comisión puedan utilizar como herramientas administrativas, orientación o apoyo para reforzar sus medidas y estrategias de lucha contra el fraude. El procedimiento lo aplican la organización de grupos de trabajo integrados por expertos de los Estados miembros, la OLAF y los departamentos competentes de la Comisión. Tras la publicación de notas de orientación sobre diversos temas¹⁴, como por ejemplo «Conflicto de intereses» y «Estrategias nacionales de lucha contra el fraude», en 2017 la atención se centró en el tema «Fraude en la contratación pública».

El documento actual representa el resultado más reciente de esta colaboración. El objetivo del grupo de trabajo para este año consistía en abordar la cuestión del fraude en la contratación pública desde un punto de vista más bien pragmático y, por lo tanto, recopilar ejemplos, indicadores de alerta, soluciones y mejores prácticas. Los indicadores de alerta son señales de advertencia que pueden indicar la existencia de irregularidades o fraude. No obstante, la presencia de un indicador de alerta no significa que se haya cometido fraude; más bien señala que es necesario prestar especial atención a un ámbito de actuación para excluir o confirmar la posibilidad de fraude. Tienen una naturaleza particular desde el punto de vista del ciclo de lucha contra el fraude: los indicadores de alerta están relacionados tanto con la prevención como con la detección de las irregularidades y el fraude. Los indicadores de alerta pueden servir para identificar el fraude y, por lo tanto, forman parte de la detección; por otro lado, podrían considerarse señales de alerta para evitar el fraude. En el presente documento se han recopilado indicadores de alerta con vistas a evitar que concurren futuros casos de irregularidades o fraude. Además, el lector encontrará una amplia variedad de ejemplos, soluciones y mejores prácticas. Las mejores prácticas aportan un valor añadido especial, ya que sirven como ejemplos concretos de medidas que ya han dado frutos. Los Estados miembros pueden aprender de las experiencias de los demás y desarrollar sus propios métodos

¹³ Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude.

¹⁴ «Detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales» (2013), «Guía sobre la función de los auditores — Guía práctica para las autoridades de gestión» (2014), «Detección de conflictos de intereses en procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales — Guía práctica para los responsables de la gestión» (2013), «Identificar los conflictos de intereses en el sector agrícola — Guía práctica para gestores de fondos» (2015), «Directrices para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)» (2014), «Medidas prácticas para la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude» (2015), «Directrices generales para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude» (2016).

de lucha contra el fraude sobre la base de los conocimientos existentes. Todos los ejemplos de mejores prácticas mencionados en este documento tienen un carácter meramente ilustrativo; por lo tanto, no excluyen la posibilidad de que otros Estados miembros dispongan de una práctica similar (p. ej., aplicación de los procedimientos o el Derecho de la UE).

El documento está estructurado de acuerdo con las fases del procedimiento de licitación: Capítulo I — Fase previa a la licitación; Capítulo II — Fase de licitación y Capítulo III — Fase posterior a la licitación. Asimismo, en el capítulo IV se presentan herramientas horizontales para la prevención del fraude. Para finalizar, en el anexo se ha incluido un conjunto de documentos de referencia sobre la contratación pública, junto con el glosario.

La lista de indicadores de alerta y de soluciones recopilada en este documento es extensa, pero no exhaustiva; no obstante, refleja el esfuerzo de los expertos que se comprometieron a participar en el grupo de trabajo de 2017.

La OLAF desea agradecer a los expertos que han colaborado en la elaboración de esta guía el hecho de haber compartido sus conocimientos y su experiencia con el fin de elaborar esta guía práctica, ayudando de esta manera a los Estados miembros en el ámbito de la contratación pública.

Índice

Introducción.....	3
I. Fase previa a la licitación	10
1.1 Evaluación de las necesidades.....	10
1.1.1 Recopilación de información.....	11
1.1.2 Experto externo.....	13
1.2 Planificación del procedimiento de contratación	16
1.2.1 División de responsabilidades	16
1.2.2 Presupuestación	16
1.3 Contenido de la convocatoria y especificaciones.....	18
1.3.1 Información insuficiente en la publicación	18
1.3.2 Criterios de selección y adjudicación	19
1.3.3 Definición de los requisitos	19
1.3.4 Plazos y horizonte temporal.....	20
1.3.5 Manipulación de las especificaciones	20
1.3.6 Servicios de consultoría.....	21
1.4 Elección del tipo de procedimiento.....	21
1.4.1 Duración del procedimiento.....	23
1.4.2 Procedimiento negociado	24
1.4.3 Adjudicaciones a un único proveedor	24
1.4.4 Adquisiciones divididas	24
1.4.5 Agrupación incompatible de suministros o servicios	25
II. Fase de licitación	27
2.1 Invitación a presentar ofertas	27
2.1.1 Filtración de información sobre la licitación	27
2.1.2 Manipulación del pliego de condiciones.....	28
2.1.3 Ausencia de competencia.....	29
2.1.4 Colusión.....	29
2.2 Evaluación.....	45
2.2.1 Procedimiento de selección dirigido	45

2.2.2	Ofertas ficticias.....	45
2.2.3	Ofertas discrepantes	47
2.2.4	Manipulación de las ofertas	48
2.2.5	Influencia ilícita.....	48
2.3	Adjudicación	55
2.3.1	Conflicto de intereses.....	55
2.3.2	Documentos falsos	58
III.	Fase posterior a la licitación.....	62
3.1	Calidad de la ejecución del contrato	62
3.2	Ofrecimiento de sobornos.....	62
3.3	Malversación	63
3.4	Subcontratación de trabajos sin obtener la aprobación necesaria.....	64
IV.	Herramientas horizontales para la prevención del fraude	67
4.1	Transparencia	67
4.1.1	Contratación pública electrónica	67
1)	Uso de medios electrónicos para la contratación pública	68
2)	Registro electrónico de empresas	75
3)	Perfil electrónico de los poderes adjudicadores	75
4)	Registro de personas excluidas de la participación en procedimientos de contratación pública	75
5)	Divulgación obligatoria de información	76
6)	Registro de beneficiarios efectivos	77
4.1.2	Publicación de la contratación	77
4.1.3	Herramientas de evaluación de riesgos y TIC.....	78
4.2	Ética e integridad.....	79
4.2.1	Sensibilización y formación	79
4.2.2	Información al público.....	81
4.2.3	Herramienta de denunciantes.....	82
4.3	Estrategia nacional de contratación pública	84
Anexos	85
Anexo 1	— Lista de documentos de referencia	86

I. Fase previa a la licitación

La fase previa a la licitación consiste en la determinación de las necesidades, la planificación y la presupuestación, la preparación del proyecto, incluida la definición de los requisitos, y la elección del tipo de procedimiento. Por consiguiente, la fase previa a la licitación se considera crucial para la correcta gestión de la licitación, ya que una planificación correcta reduce al mínimo la necesidad de realizar modificaciones en el contrato.

Retos principales

Los principales riesgos durante la fase previa a la licitación del ciclo de contratación pública son los siguientes:

- la evaluación inadecuada de las necesidades,
- la planificación y la presupuestación inadecuadas,
- la influencia externa indebida (agentes externos, así como interferencia política),
- unos requisitos y especificaciones definidos de manera inadecuada o no objetiva,
- la elección inadecuada o irregular del tipo de procedimiento,
- un plazo para la elaboración de la oferta insuficiente o no aplicado sistemáticamente,
- la falta de transparencia y publicidad,
- la falta de objetividad e imparcialidad (documentos redactados de una forma que no favorezca a determinados candidatos).

1.1 Evaluación de las necesidades

Tipos comunes de fraude o infracción

- Solicitud de suministros, bienes o servicios no esenciales:

Indicadores de alerta

- ◆ La justificación de la necesidad de obtener el suministro o el servicio es inadecuada o engañosa.
- ◆ El contrato no concuerda con los requisitos iniciales del anuncio, ya que incluye suministros y servicios no previstos, etc.

Soluciones

Con vistas a evaluar correctamente las necesidades y evitar riesgos para la integridad en la fase previa a la licitación, la OCDE propone las siguientes medidas cautelares¹⁵:

- ✓ Reducir la asimetría de la información entre el sector público y el privado con vistas a desarrollar un enfoque de gestión estratégica basado en las necesidades con respecto a la contratación pública: a) obteniendo toda la información posible sobre el mercado y los bienes y servicios; b) organizando consultas más amplias con el sector privado, cuando proceda, en casos que probablemente sean de interés para un gran número de

¹⁵ Principios para la integridad en la contratación pública de la OCDE, OCDE, 2009.

operadores y garantizando que esta información se intercambie de una manera abierta, estructurada y ética, con el fin de evitar cualquier tipo de colusión.

- ✓ Fomentar una evaluación de las necesidades que tenga en cuenta: a) la necesidad de sustituir o reforzar los recursos existentes o de hacer frente a una nueva necesidad; b) la ausencia de alternativas a los recursos internos o el refuerzo de los recursos existentes mediante el aumento de la eficiencia; c) el reconocimiento de la función esencial de la contratación externa en términos de desarrollo de actividades comerciales y mejora del rendimiento; d) la necesidad real de la capacidad y el volumen solicitados.
- ✓ Usar un sistema de aprobación que sea independiente del responsable de la toma de decisiones: a) garantizando que en las decisiones para iniciar el procedimiento participe más de una persona, si es posible, a fin de reducir el riesgo de colusión o influencia indebida; b) otorgando mayor peso a los mecanismos de evaluación independientes en los proyectos que planteen un mayor riesgo debido a su coste, complejidad o naturaleza sensible; c) consultando a las partes interesadas y al público en general, en los casos en los que esté justificado.

1.1.1 Recopilación de información

Es posible que los poderes adjudicadores carezcan de los conocimientos especializados necesarios para planificar, preparar y gestionar por sí solos el procedimiento de contratación. A la hora de buscar información, las empresas pueden ejercer una influencia indebida sobre ellos. El poder adjudicador deberá evaluar todos los datos pertinentes y asegurarse de que los criterios de adjudicación no otorguen a determinados operadores económicos una ventaja competitiva indebida ni creen obstáculos injustos a la competencia.

El artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE¹⁶, titulado «Principios de la contratación», establece que «Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada»¹⁷. Además, estipula que «La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos».

Existen dos procedimientos para obtener información sobre el sector o sobre los bienes y servicios en cuestión: 1) el procedimiento estándar, o 2) la realización de consultas del mercado.

1) El procedimiento estándar consiste en recopilar información de la propia experiencia previa y de fuentes accesibles al público, tales como datos estadísticos o estudios de mercado. Este tipo de preparación debería realizarse antes de iniciar cualquier

¹⁶ Esto también se aplica a sectores especiales, como se establece en el artículo 36 de la Directiva 2014/25/UE.

¹⁷ La referencia al principio de proporcionalidad se amplió en esta Directiva, en comparación con la Directiva 2004/18/CE y el artículo 5, apartados 1 y 4, del TUE, en lo que respecta a la acción de la Unión, mientras que el artículo 7 del Código de Procedimiento Administrativo de Portugal regula las acciones de las autoridades nacionales.

procedimiento de contratación. Los operadores económicos no participan activamente en la planificación.

2) Los poderes adjudicadores pueden solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes, o de los participantes en el mercado. En algunos casos, cuando el procedimiento de planificación estándar no sea suficiente, puede que sea necesario contactar directamente con los participantes del mercado. No obstante, en tales situaciones puede resultar complicado cumplir los principios aplicables a la contratación pública (por ejemplo, tratar a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, actuar de forma transparente y proporcionada, etc.). Las consultas directas con los expertos o los operadores económicos pueden dar lugar a conflictos de intereses, a licitaciones colusorias o a la colusión entre los posibles proveedores.

Indicadores de alerta

- ◆ Se realizan estudios de diversa calidad y utilidad que pueden resultar completamente inútiles o superfluos si ya se han realizado otros estudios sobre el mismo tema.
- ◆ El trabajo de consultoría ha sido realizado por amigos u organismos relacionados con el responsable de la toma de decisiones.
- ◆ Se efectúa el pago íntegro o parcial de estudios que nunca llegan a entregarse.

Soluciones

- ✓ El poder adjudicador actuará de forma prudente para evitar los conflictos de intereses y la licitación colusoria¹⁸. La consulta con los expertos puede estar condicionada por un compromiso de exclusividad (un experto no puede asesorar a los proveedores).
- ✓ El poder adjudicador debe registrar todas las comunicaciones con las partes interesadas, lo que debe servir de base para la toma de decisiones durante la fase previa a la licitación.
- ✓ Una información correcta sobre la fase previa a la licitación puede prevenir el falseamiento de la competencia. Como se estipula en el artículo 41 de la Directiva 2014/24/UE, la comunicación a los demás candidatos y licitadores de la información pertinente intercambiada en el marco de la participación del candidato o licitador en la preparación del procedimiento de contratación, o como resultado de ella, constituye una medida preventiva adecuada.
- ✓ La posible ventaja obtenida por un candidato al que se haya consultado durante las consultas preliminares del mercado se puede eliminar estableciendo plazos más dilatados para la presentación de ofertas.

¹⁸ Véase: Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas de la OCDE.

Mejores prácticas

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

En algunos Estados miembros, por ejemplo, Chequia, es obligatorio publicar el texto del contrato. El Registro de Contratos es una de las fuentes de información prácticas, especialmente cuando las autoridades tienen dificultades, por ejemplo, a la hora de calcular el valor estimado de la contratación pública. El Registro de Contratos permite consultar la información de otros contratos, lo cual puede resultar de gran ayuda al poder adjudicador. Asimismo, hay muchos factores que influyen en el valor, por ejemplo, si el servicio de asistencia telefónica está operativo durante los días laborables o también los fines de semana, el ámbito del acuerdo de licencia o las condiciones de entrega. Este material también debe evaluarse de forma crítica. La simple copia de las cláusulas del contrato puede inducir a repetir los errores que no se hayan detectado en un contrato anterior.

1.1.2 Experto externo

El poder adjudicador y el comité de contratación pública no siempre disponen de suficientes conocimientos en los ámbitos específicos que necesitan a la hora de redactar unas especificaciones técnicas o unas normas de licitación de buena calidad o de evaluar las ofertas recibidas de los licitadores o candidatos. Este es el motivo por el que con mucha frecuencia se recurre a expertos externos para trabajar con el comité de contratación pública. No obstante, la participación de expertos externos en los comités de contratación pública ciertamente conlleva una serie de riesgos: la infracción de la legislación en materia de competencia (por ejemplo, práctica colusoria prohibida entre los participantes del mercado); infracciones de la legislación en materia de contratación pública (sobre todo, requisitos discriminatorios); conflictos de intereses u otros tipos de fraude.

EJEMPLO

Sospecha de conflicto de intereses o de requisitos discriminatorios

Una autoridad pública firmó un contrato con expertos para adquirir conocimientos especializados en relación con una licitación para la adquisición de vehículos. De acuerdo con el contrato, las especificaciones técnicas fueron redactadas por los expertos cuyos servicios fueron acordados por la Asociación del Automóvil, una organización independiente. Los mismos expertos también evaluaron las ofertas presentadas. Casi todos los miembros de la Asociación del Automóvil trabajan también en concesionarios de vehículos. Un miembro del Consejo de Administración, que fue contratado como experto principal en contratación pública, obtuvo ingresos de diversos concesionarios en distintos momentos.

Tras consultar a la Oficina de Supervisión de la Contratación Pública y a varios abogados, se concluyó que no había fundamento jurídico o documentos que demostraran la existencia de un conflicto de intereses. No obstante, se pudo demostrar que los requisitos de una de las siete partes de las especificaciones técnicas eran discriminatorios y, en consecuencia, se aplicó una corrección financiera.

EJEMPLO

Conflicto de intereses

Una autoridad pública firmó con una empresa un contrato relativo a la prestación de servicios de consulta para elaborar las especificaciones técnicas para un procedimiento de contratación pública de tecnologías de la información. Estos servicios de consulta consistían en preguntas durante el procedimiento de contratación pública y en la evaluación de las ofertas presentadas. Diecisiete posibles licitadores consultaron el pliego de condiciones, pero solo participó uno de ellos, muy probablemente debido a que este contenía requisitos discriminatorios. Resultó adjudicataria una empresa que el año anterior había proporcionado ingresos al presidente de la empresa consultora.

Tras consultar a la Oficina de Supervisión de la Contratación Pública y a varios abogados, se concluyó que había suficiente fundamento jurídico y documentos para demostrar la existencia de un conflicto de intereses. En consecuencia, se aplicaron correcciones financieras.

EJEMPLO

Conflicto de intereses

Una licitación relativa a tecnologías de la información se dividió en partes. La autoridad de auditoría descubrió que las ofertas no se habían evaluado con arreglo al pliego de condiciones. El adjudicatario ni siquiera disponía de los certificados necesarios que su competidor poseía.

Probablemente ambos competidores habían decidido de antemano quién resultaría elegido y en qué parte del procedimiento de contratación. Resultaba muy sospechoso que para una parte hubieran preparado una oferta de soluciones informáticas detallada y para la otra hubieran presentado tan solo una oferta formal. Este es un caso de presunto fraude, concretamente de práctica colusoria prohibida, que es una de las infracciones más graves del Derecho de la competencia. Se prohíbe que los participantes en el mercado lleguen a acuerdos cuyo objeto o efecto sea dificultar, restringir o falsear la competencia.

Se aplicó una corrección financiera por la evaluación incorrecta de las ofertas y se notificó al Consejo de Competencia la sospecha de competencia artificial.

Indicadores de alerta

- ◆ Los requisitos son demasiado específicos.
- ◆ Se plantean quejas o preguntas de los proveedores interesados sobre el pliego de condiciones y especialmente sobre las especificaciones técnicas.
- ◆ Existe escasez de competencia.
- ◆ Los licitadores presentan ofertas formales.
- ◆ El adjudicatario del contrato está establecido en una región geográfica concreta, en la que se lleva a cabo la contratación pública.
- ◆ El experto no está inmerso en una situación de conflicto de intereses con arreglo a la legislación; no obstante, el experto tiene o ha tenido algún tipo de relación con el licitador o con más licitadores.

Soluciones

- ✓ Para detectar posibles infracciones, las autoridades reguladoras necesitan que el pliego de condiciones sea revisado por expertos con amplia experiencia. Los casos mencionados anteriormente (en los que un experto externo participó en la preparación de la licitación) ponen de manifiesto infracciones que son difíciles de detectar y, especialmente, de demostrar. Por lo tanto, es necesaria la cooperación con otras instituciones (tales como los servicios policiales, el Consejo de Competencia y la Oficina de Supervisión de la Contratación Pública).

- ✓ Informar a los poderes adjudicadores (por ejemplo, a través de seminarios o de cartas oficiales) acerca de las posibles correcciones financieras y de su responsabilidad en caso de que se detecten infracciones.
- ✓ Servirse no solamente de las declaraciones relativas a la independencia, sino también de las bases de datos para detectar posibles conflictos de intereses (por ejemplo, ARACHNE o cualquier otra base de datos nacional similar).
- ✓ Es necesario que todos los organismos involucrados en la administración de fondos de la UE en los Estados miembros tengan una visión común del modo en que el Derecho penal nacional cubre los artículos 1 y 2 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Acto del Consejo de 26 de julio de 1995).

1.2 Planificación del procedimiento de contratación

1.2.1 División de responsabilidades

Indicadores de alerta

- ◆ Procedimiento de selección dirigido: se realiza un sorteo falso para seleccionar a los miembros del Comité de Competencia.
- ◆ El Comité es manipulado por un miembro.
- ◆ Los criterios de evaluación difieren de los descritos en el anuncio.
- ◆ El contratista no figura en la lista de preselección de cualificaciones previas necesarias.
- ◆ La oferta más baja es rechazada de forma casi inexplicable.

1.2.2 Presupuestación

Indicadores de alerta

- ◆ Se producen una sobrestimación o una subestimación del valor del contrato: esto genera una impresión positiva si el contrato se ejecuta por un importe inferior al presupuestado o pueden cobrarse precios favorables por bienes y servicios en el mercado, con lo que se allana el terreno para futuros contratos y se deja margen para los sobornos.
- ◆ En el precio se incluyen sobornos que se han de pagar al responsable de la toma de decisiones.

Soluciones

La OCDE recomienda prestar atención a los siguientes puntos a la hora de planificar el procedimiento de contratación¹⁹:

- ✓ Garantizar que la contratación pública se ajuste a: a) las prioridades estratégicas del poder adjudicador; b) la política de inversión general, que debe establecerse antes de iniciar el proceso de contratación.

¹⁹ Principios para la integridad en la contratación pública de la OCDE, OCDE, 2009.

- ✓ Garantizar que los plazos correspondientes a cada fase del proceso estén claramente definidos y sean apropiados, cerciorándose de que: a) se pueden aplicar de manera sistemática; b) tienen en cuenta el coste, la complejidad y la sensibilidad del contrato.
- ✓ Garantizar que los presupuestos estimados sean realistas y se aprueben de manera oportuna: a) utilizando estimaciones realistas basadas en metodologías sólidas; b) garantizando que los fondos estén disponibles; c) concediendo la aprobación pertinente de los presupuestos o los gastos de manera oportuna; d) considerando las posibles variaciones de los plazos que podrían afectar al contrato.
- ✓ Preparar una justificación comercial para proyectos a gran escala que planteen un mayor riesgo en términos de coste, complejidad o sensibilidad: a) recurriendo a expertos técnicos o de proyecto externos, con vistas a realizar un análisis coste-beneficio objetivo; b) fomentando una sólida gestión del proyecto; c) elaborando planes específicos del proyecto para la contratación, evaluando el nivel de riesgo y redactando planes de contingencia; d) garantizando que los criterios de toma de decisiones se definan de una manera clara y objetiva en el pliego de condiciones y que las decisiones tomadas se ajusten a estos criterios.
- ✓ Definir y dividir claramente las responsabilidades: a) asignando a un organismo o a una persona la responsabilidad de desarrollar y ejecutar el proyecto; b) definiendo niveles de delegación para las diversas etapas del procedimiento; c) evaluando qué personas involucradas se encuentran en una posición vulnerable y qué actividades plantean el mayor riesgo durante el procedimiento; d) planificando actividades de supervisión por parte de los altos responsables durante las etapas críticas y teniendo en cuenta los controles adicionales, basados en el coste, la complejidad y la sensibilidad de la contratación.
- ✓ Garantizar que todas las personas involucradas conozcan los criterios de transparencia del sistema y estén preparadas para aplicarlos: a) designando a una persona encargada del cumplimiento de los requisitos de publicidad; b) garantizando una publicidad suficiente de las normas legales, las decisiones judiciales o administrativas, las cláusulas contractuales o procedimentales tipo y cualquier modificación de las mismas; c) utilizando medios de comunicación electrónicos u otros medios de comunicación generalizados o de fácil acceso; d) garantizando que las decisiones adoptadas durante el procedimiento se archiven adecuadamente; e) aprovechando los beneficios de las nuevas tecnologías, que pueden tratar y registrar información automáticamente sin riesgo de intervención humana.
- ✓ Garantizar la separación de tareas: a) cerciorándose de que, en lo que respecta a la aprobación, las tareas técnicas, financieras, contractuales y relacionadas con el proyecto se mantengan separadas en la medida de lo posible, por ejemplo, la emisión de órdenes de compra o una recomendación de adjudicar la licitación, o la confirmación de la recepción de los bienes y servicios; b) identificando a las distintas personas con una clara responsabilidad durante las etapas críticas del procedimiento, incluida la identificación de requisitos, la evaluación, los controles y los pagos, garantizando la realización de controles adicionales si una persona tiene que encargarse de varias tareas.

1.3 Contenido de la convocatoria y especificaciones

Tipos comunes de fraude o infracciones

- La definición del objeto del contrato es insuficiente²⁰.
- Los criterios de selección y adjudicación no se han definido de forma clara y objetiva o no se han establecido de antemano, o los criterios de selección y adjudicación y su ponderación en la convocatoria no se han indicado²¹.
- Los criterios de selección o adjudicación establecidos en el pliego de condiciones son ilícitos o discriminatorios²².
- Los criterios de selección y adjudicación no están relacionados con el objeto del contrato o son desproporcionados²³.
- Las especificaciones técnicas son discriminatorias (p. ej., especificaciones técnicas que están adaptadas a una empresa)²⁴.
- Las especificaciones técnicas son demasiado imprecisas o no se basan en requisitos relacionados con el rendimiento.
- Se han incumplido los plazos para la presentación de ofertas o solicitudes de participación²⁵.
- Los posibles participantes carecen de tiempo suficiente para obtener el pliego de condiciones²⁶.
- Los términos y condiciones no son esenciales o son incompatibles con el tipo de procedimiento.

1.3.1 Información insuficiente en la publicación

Indicadores de alerta

- ◆ Las ofertas no se abren en sesión pública.
- ◆ La publicidad de los procedimientos es incompleta e irregular.
- ◆ La publicidad es limitada, p. ej., publicidad en un periódico local en vez de en uno nacional, con el que se obtendría la participación de un mayor número de licitadores.
- ◆ La información sobre los puntos de contacto para obtener aclaraciones, formular preguntas sobre las condiciones de la convocatoria, etc. es insuficiente.
- ◆ La información o las aclaraciones son insuficientes y no existe notificación de las respuestas a otros candidatos.
- ◆ Las aclaraciones o respuestas a las solicitudes son inadecuadas.

²⁰ Directiva 2014/24/UE, artículo 18, apartado 1. Directiva 2014/25/UE, artículo 36, apartado 1.

²¹ Directiva 2014/24/UE, artículo 35, artículo 51, apartado 1, artículos 56, 57, 58, 62, 63, 65, 66, 67 y 69, y anexo V. Directiva 2014/25/UE, artículos 69, 71, 78, 79, 81, 82 y 84, y anexos IX y XI.

²² Decisión C(2013) 9527 de la Comisión y estudio de la OLAF/ESADE.

²³ Directiva 2014/24/UE, artículo 58, apartado 5. Directiva 2014/25/UE, artículo 78, apartado 1.

²⁴ Directiva 2014/24/UE, artículo 42, apartado 2. Directiva 2014/25/UE, artículo 60, apartado 2.

²⁵ Directiva 2014/24/UE, artículos 27, 31, 47 y 53. Directiva 2014/25/UE, artículos 45, 49, 66 y 73.

²⁶ Directiva 2014/24/UE, artículo 53. Directiva 2014/25/UE, artículo 73.

- ◆ Existe intimidación o disuasión en relación con posibles ofertas en la fase de manifestación de interés por parte de funcionarios públicos.
- ◆ Se realizan modificaciones de los términos y los criterios de evaluación, que no se publican a tiempo y públicamente; por lo tanto, no se informa adecuadamente a los posibles candidatos.
- ◆ Existen quejas por especificaciones imprecisas, poco claras o incompletas.
- ◆ Se produce una cancelación de la licitación sin motivo aparente.

1.3.2 Criterios de selección y adjudicación

Indicadores de alerta

- ◆ Los criterios para evaluar las ofertas son injustos, lo que impide que la mayoría de los licitadores sean seleccionados.
- ◆ Uno de los licitadores participa en la redacción de las especificaciones técnicas para la licitación.
- ◆ El volumen de la contratación es excepcionalmente grande, por lo que solo algunos licitadores reunirían los requisitos.
- ◆ Se incluyen referencias de evaluación inusuales o sin explicar.
- ◆ Se rechaza sin motivo a empresas consolidadas del sector, a pesar de que han manifestado su interés (p. ej., en el ámbito de los equipos electromecánicos).
- ◆ Se producen rechazos por motivos de escasa importancia.

1.3.3 Definición de los requisitos

Indicadores de alerta

- ◆ Las descripciones de las obras, bienes o servicios requeridos son imprecisas, lo que dificulta la preparación de ofertas por parte de los licitadores. De este modo, los candidatos no pueden determinar si les interesa o no participar en el procedimiento de licitación en cuestión.
- ◆ La descripción de los suministros o los servicios es muy sucinta para favorecer la participación de licitadores que de otro modo no podrían participar y para excluir a posibles candidatos. Esto también se aplica a las descripciones que son demasiado extensas.
- ◆ Los requisitos de selección de los licitadores son excesivos para la licitación (p. ej., se exige un mínimo de ingresos anuales procedentes de ventas de 10 millones EUR para una licitación de 50 000 EUR).
- ◆ En los términos y condiciones figuran elementos innecesarios, por ejemplo, beneficios específicos que no son necesarios para la correcta ejecución del proyecto y que posteriormente podrían utilizarse para sobornar a los funcionarios (p. ej., vehículos ofrecidos a los supervisores).
- ◆ Se eliminan determinados productos de bajo valor presupuestado, por ejemplo, algunos elementos ofrecidos a precios especialmente bajos que no figuran en los requisitos del contrato.

- ◆ Los términos son incoherentes. Esto puede dar lugar a una situación de conflicto de intereses, por ejemplo, cuando el contratista se ofrece a asumir la formación en el extranjero del personal del poder adjudicador o a pagar una remuneración al consultor/supervisor del poder adjudicador.
- ◆ Se realiza un uso innecesario de los recursos internos o de la contratación externa (o contratación externa utilizando estándares preexistentes) a la hora de definir las especificaciones del proyecto y elaborar el pliego de condiciones.
- ◆ Se realiza una adquisición innecesaria de servicios para aclarar especificaciones complejas para el mercado.
- ◆ Se permite la malversación en un momento posterior, lo que crea condiciones que beneficiarán a las entidades vinculadas al mismo grupo económico al incluir especificaciones de servicios que se prestarán en el futuro que dan a esas entidades una ventaja singular, o filtrando información confidencial.
- ◆ Se usan especificaciones únicas, no normalizadas.
- ◆ Aparecen «errores deliberados» en cuanto a cantidad o calidad.
- ◆ Se producen omisiones, tales como omisiones de penalizaciones por rendimiento deficiente.
- ◆ Se incluyen servicios de mantenimiento obligatorios por parte del proveedor (muy común en contratos de tecnologías de la información).
- ◆ El material que se entregará es incompatible con los suministros actuales, lo que hace necesario realizar ajustes o compras adicionales.

1.3.4 Plazos y horizonte temporal

Indicadores de alerta

- ◆ El plazo para presentar las ofertas es muy breve.
- ◆ Los plazos de entrega son excesivamente breves, por lo que tan solo pueden entregar sus ofertas a tiempo aquellos licitadores que se encuentran geográficamente próximos (p. ej., plazos de entrega sumamente ajustados que excluyen automáticamente a todos los competidores internacionales), a menos que algunos licitadores hayan recibido información sobre la licitación por adelantado.
- ◆ La persona encargada de redactar los documentos organiza el procedimiento de tal forma que no queda tiempo para revisar detenidamente los documentos antes de iniciar el procedimiento de licitación.

1.3.5 Manipulación de las especificaciones

Indicadores de alerta

- ◆ Las especificaciones técnicas para la licitación son inusuales o excesivas, por ejemplo, son excesivamente detalladas y parecen describir los productos del licitador seleccionado. No queda claro por qué algunas de las características requeridas son necesarias para que el poder adjudicador lleve a cabo su labor.

- ◆ Los requisitos generales para el contratista parecen describir las características de un contratista concreto (p. ej., lo que tiene o cuándo/dónde debe tenerlo) y no queda claro por qué esto es esencial para la ejecución del contrato.
- ◆ Se elige el procedimiento menos competitivo.
- ◆ Se realizan asignaciones directas por causas de fuerza mayor, considerando que había acontecimientos que podrían haberse evitado o que el retraso fue responsabilidad del poder adjudicador.
- ◆ Tan solo uno o algunos de los operadores invitados responden a la convocatoria.
- ◆ Se reciben quejas de otros licitadores.
- ◆ Las especificaciones son mucho más sucintas o extensas que en convocatorias anteriores.
- ◆ Las especificaciones son inusuales o excesivas.
- ◆ El número de adjudicaciones competitivas a un licitador es demasiado elevado.
- ◆ Existe una relación estrecha entre los directivos y el personal que ocupa puestos relevantes en el poder adjudicador y el operador económico.
- ◆ Se hace referencia a una marca, en lugar de definir el producto o el servicio utilizando una descripción genérica.

1.3.6 Servicios de consultoría

Indicadores de alerta

- ◆ Se produce una ausencia de contratos o acuerdos firmados y pagos de facturas que no están claramente diferenciadas.
- ◆ Los contratos son confusos en lo que respecta a los servicios que se han de prestar y no hay otros documentos que justifiquen los gastos, tales como facturas detalladas, informes de misión o estudios.
- ◆ El licitador o un subcontratista pagan por servicios que utilizan para influir indebidamente en el contenido de las solicitudes, en la evaluación de las ofertas, en la selección de los licitadores, en la negociación o en la modificación de un contrato o una queja.
- ◆ Los servicios se han adquirido o prestado infringiendo las normas jurídicas o reglamentarias que prohíben prácticas indebidas o incurriendo en un conflicto de intereses.

1.4 Elección del tipo de procedimiento

Tipos comunes de fraude o infracciones

- Uso injustificado del procedimiento negociado sin publicación previa²⁷.

²⁷ Directiva 2014/24/UE, artículo 32. El régimen establecido con arreglo al artículo 30 de la Directiva 2004/18/CE se modificó y los casos excepcionales y los motivos legítimos no se incluyen en la Directiva actual. Se mantuvo el régimen equivalente al procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación con arreglo al antiguo artículo 31. Las descripciones de las irregularidades se armonizaron con las utilizadas en la Decisión C(2013) 9527 de la Comisión, según se establecía en la Directiva anterior.

- Aunque es posible utilizar un procedimiento abierto, se elige un procedimiento negociado.
- En lugar de un procedimiento abierto, se ha seleccionado otro tipo de contratación.
- Uso injustificado del régimen especial establecido para los servicios sociales y otros servicios específicos²⁸.
- Adjudicación directa injustificada o suministro injustificado por parte de un único proveedor:

un aspecto crítico relativo a las adjudicaciones directas es la falta de transparencia y trazabilidad, ya que no se requiere un procedimiento formal durante la fase previa a la licitación. Especialmente si existe un conflicto de intereses, puede resultar difícil justificar decisiones de adjudicación tomadas previamente si no ha habido una convocatoria pública, una invitación a presentar ofertas o una solicitud de ofertas competitivas. En otras palabras, en ausencia de documentación y notificación, es difícil constatar si se han aplicado criterios de selección objetivos durante una adjudicación realizada con anterioridad.

- Incompatibilidad del procedimiento con el objeto de la licitación.
- Agrupación incompatible de suministros o servicios (lo contrario de la fragmentación también da lugar a una falta de competencia).
- Infracción de las disposiciones sobre acuerdos directos debido a casos de fuerza mayor.
- La presentación de ofertas por debajo del valor límite significa que hay varias convocatorias de contratos con un presupuesto ligeramente inferior al límite establecido para los procedimientos abiertos. Esto conlleva la adjudicación reiterada de contratos a precios inferiores a los de los procedimientos abiertos, mientras que el presupuesto acumulado para estas ofertas supondría un procedimiento abierto que afectaría considerablemente a la competencia.

Dividir el proyecto en varias partes o subestimar el coste total del proyecto para evitar procesos de licitación obligatorios más complicados. Organizar un procedimiento de contratación pública puede ser una tarea complicada que exige una gran cantidad de mano de obra y tiempo, incluso cuando todo se desarrolla sin problemas. Si algunos licitadores deciden recurrir judicialmente la decisión del comité de contratación pública, el resultado se retrasará. Por lo tanto, el poder adjudicador puede sentirse tentado de evitar procesos más complicados siempre que sea posible y dividir los trabajos o subestimar deliberadamente el coste de los proyectos de tal forma que el valor de su contrato no rebase el umbral de contratación pública. De hecho, una mayor flexibilidad —para agilizar los procedimientos— y una mayor adaptabilidad de las especificaciones de las ofertas durante el proceso de adjudicación directa pueden considerarse importantes ventajas tanto para las autoridades adjudicadoras como para los licitadores.

²⁸ Directiva 2014/24/UE, artículo 74 y anexo XIV.

Sin embargo, además de constituir una infracción de las normas, dicha práctica puede dejar fuera a algunos licitadores (especialmente internacionales), lo que deriva en discriminación y posiblemente en el pago de precios demasiado altos para el contrato. Además, las ofertas por debajo del límite son especialmente proclives a generar contradicciones en relación con los requisitos establecidos por el Derecho de la UE y actos fraudulentos. Debido a la limitada regulación de los procedimientos de adjudicación para las ofertas que no rebasan los umbrales, es probable que se identifique un mayor potencial de conflicto entre el Derecho nacional y el de la UE, por ejemplo, en lo que respecta a los requisitos de publicidad y transparencia o igualdad de trato de los licitadores.

EJEMPLO

Una autoridad pública celebró un contrato con una empresa de tecnologías de la información para construir un sistema informático. Dado que el valor del contrato no rebasaba el umbral de contratación pública, no se siguieron los procedimientos de licitación competitiva. Posteriormente, la misma empresa se ofreció a instalar características adicionales (archivo de sistemas) por un coste adicional varias veces superior al valor del contrato inicial. Además, en este caso no se organizó una licitación pública, ya que ninguna otra empresa podía proporcionar la capacidad indicada en las especificaciones técnicas para los sistemas informáticos instalados.

- Agrupación incompatible de suministros o servicios: combinación de una variedad de bienes que no guardan relación entre sí. El objetivo consiste en reducir la competencia, ya que solo se aceptan lotes completos. Normalmente, el contrato se adjudicará a un licitador favorecido a un precio elevado.

EJEMPLO

Un hospital convocó una licitación para la adquisición y la instalación de equipos adicionales muy especializados. Uno de los requisitos era que los equipos fueran de la misma marca que los equipos ya instalados en el hospital. Debido a esta restricción, solo un licitador pudo presentar una oferta. Además, el mismo licitador también llevó a cabo los trabajos de construcción necesarios para la instalación.

1.4.1 Duración del procedimiento

Indicadores de alerta

- ◆ El procedimiento se manipula utilizando criterios subjetivos para seleccionar la propuesta más ventajosa desde el punto de vista económico, por ejemplo, las

capacidades individuales de los coordinadores del estudio, la reputación del proveedor de servicios o su trabajo anterior en este ámbito.

- ◆ El procedimiento se manipula en dos momentos: en primer lugar, no se reciben ofertas tras la convocatoria porque los importes indicados se han subestimado considerablemente, lo que posteriormente da lugar a la apertura de un procedimiento negociado.
- ◆ Si hay un alto nivel de competencia entre los licitadores, posteriormente se amplía el ámbito del estudio para dejar margen para la malversación.
- ◆ Se ofrecen sobornos al responsable de la toma de decisiones a través de acuerdos de subcontratación o facturas falsas.

1.4.2 Procedimiento negociado

Indicadores de alerta

- ◆ El procedimiento negociado se lleva a cabo tras una convocatoria de licitación fallida, lo que da lugar a un riesgo evidente de colusión.
- ◆ No se observan los requisitos que se aplican en una situación de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevistos.
- ◆ No se cumplen los requisitos específicos para contratos de seguridad y defensa.

1.4.3 Adjudicaciones a un único proveedor

Indicadores de alerta

- ◆ Se usa el procedimiento de un único proveedor para un tipo común de bienes o servicios.
- ◆ Los procedimientos de adquisición que anteriormente eran competitivos son sustituidos por procedimientos no competitivos.
- ◆ Los contratos se adjudican reiteradamente por importes ligeramente superiores o inferiores a los límites.
- ◆ La convocatoria se envía a un solo operador.
- ◆ Se aplican correcciones manuscritas a los precios ofrecidos.

1.4.4 Adquisiciones divididas

Indicadores de alerta

- ◆ Un poder adjudicador obtiene varios contratos por importes ligeramente inferiores al límite para la contratación pública durante un breve período de tiempo en el que los trabajos realizados o los bienes suministrados parecen ser casi idénticos en cuanto a contenido y ubicación: p. ej., división injustificada de las adquisiciones relativas a la mano de obra y los materiales, todas ellas inferiores al límite.
- ◆ Se dividen artículos que se suelen comprar juntos para que el valor del contrato se mantenga por debajo del límite.

- ◆ Se repiten compras o se realizan más compras a los mismos operadores justo por debajo del límite: p. ej., se celebra el mismo tipo de contrato o tipos de contrato similares en un período de tiempo muy breve con el mismo contratista.
- ◆ Se realizan divisiones de contratos injustificadas: p. ej., dos o más contratos para artículos similares durante un breve espacio de tiempo (p. ej., en el mismo año, sin motivo aparente), para los cuales se siguieron procedimientos menos competitivos.
- ◆ El trabajo se divide entre operadores económicos relacionados entre sí para mantenerse por debajo de los límites del volumen de negocios anual individual.

1.4.5 Agrupación incompatible de suministros o servicios

- ◆ Uno o más candidatos presentan quejas debido a la agrupación incompatible de suministros, servicios, etc. en la misma licitación.
- ◆ Los suministros son incompatibles y al mismo tiempo existe la condición de que si un licitador no ofrece un tipo de suministros, la oferta se considerará inaceptable y será rechazada.
- ◆ Se produce una reducción considerable del número de licitadores en una licitación en la que se han agrupado suministros o servicios.
- ◆ El poder adjudicador no puede justificar la agrupación aduciendo un ahorro de costes o la reducción de los riesgos.

Soluciones

- ✓ Ayudar al poder adjudicador a desarrollar una estrategia de contratación pública óptima, con un equilibrio adecuado entre eficiencia administrativa y acceso equitativo para los operadores: a) cerciorándose de que el tipo de procedimiento elegido permita un nivel de competencia suficiente y de que el procedimiento esté lo suficientemente abierto teniendo en cuenta el objeto del contrato; b) estableciendo normas claras para orientar la elección del procedimiento, garantizando que el proceso sea competitivo y proporcionando orientación adicional para ayudar a quienes apliquen estas normas en la práctica; c) revisando y aprobando las estrategias de contratación pública globales para garantizar que se ajusten al valor del contrato y al riesgo asociado.
- ✓ Establecer medidas preventivas diseñadas para reforzar la integridad en casos en los que el procedimiento competitivo no sea obligatorio, tales como: a) redactar requisitos claros y documentados; b) proporcionar una justificación cuando no se utilice un procedimiento competitivo y registrar la decisión según proceda; c) hacer un listado del personal con poder de toma de decisiones y especificar su nivel; d) planificar controles aleatorios del resultado de los procedimientos no competitivos; e) sopesar la posibilidad de que las partes interesadas participen en la evaluación de la integridad del proceso, especialmente en casos excepcionales con contratos de elevado valor; f) publicar los criterios de selección y las condiciones previstas del contrato; g) publicar el contrato acordado tras la adjudicación del mismo.
- ✓ En los procedimientos restringidos o selectivos podrían utilizarse medidas específicas para mejorar la integridad, por ejemplo: a) estimar el número máximo de posibles proveedores a los que se invitará a participar en cada procedimiento, registrando el

motivo si resulta imposible determinar un número mínimo; b) llevar a cabo controles para confirmar las ofertas presentadas y preguntar los motivos por los que no se respondió a las convocatorias posteriores, con vistas a impedir cualquier manipulación que pueda producirse.

- ✓ En los procedimientos negociados podrían emplearse medidas específicas para mejorar la integridad, por ejemplo: a) llevar un registro detallado del proveedor seleccionado; b) incluir las condiciones acordadas del contrato, especificando la elección del proveedor.
- ✓ En los procedimientos de selección que abarquen varias adquisiciones y que no estén abiertos de forma permanente a los solicitantes (tales como los acuerdos marco), podrían aplicarse las siguientes medidas para mejorar la integridad: a) publicar una lista anual de los proveedores cualificados; b) publicar regularmente la convocatoria de solicitudes, indicando los criterios de selección; c) garantizar que las especificaciones se redacten previamente y se publiquen; d) publicar los contratos adjudicados con arreglo a acuerdos marco.
- ✓ Verificación de la forma en la que se haya establecido el procedimiento de contratación.
- ✓ Verificación de las conexiones entre el personal del poder adjudicador y el personal del adjudicatario del contrato.

Mejores prácticas

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

En Austria, en el procedimiento de adjudicación directa, varias instituciones públicas imponen requisitos obligatorios adicionales con el fin de aumentar la transparencia y la comparabilidad, así como para mejorar la igualdad de trato de los posibles licitadores. Sobre la base de la legislación federal austriaca en materia de contratación pública, el Ministerio de Asuntos Sociales ha especificado los requisitos de las adjudicaciones directas en una circular interna («Rundschreiben Nr. 8»). Además de las normas establecidas por la legislación federal, esta circular exige que se soliciten al menos tres propuestas vinculantes para adjudicaciones directas por encima de 3 000 EUR y por debajo de 100 000 EUR (sin incluir el IVA), reforzando así las obligaciones legales en los procedimientos de contratación pública de los departamentos del Ministerio.

II. Fase de licitación

La fase de licitación consta de los siguientes pasos: preparación del pliego de condiciones, especificación de los criterios de selección/adjudicación, publicación de la licitación/invitación a licitar, apertura, valoración y evaluación de las ofertas y, por último, firma del contrato y notificación de la adjudicación del contrato.

Problemas principales

En esta compleja fase, algunos de los principales problemas son:

- el acceso irregular a la información sobre la licitación en la invitación a licitar (por ejemplo, no se publica un anuncio público de la invitación a presentar ofertas o los criterios de adjudicación y evaluación no se anuncian de antemano),
- la falta de competencia,
- la licitación colusoria (lo que da lugar a precios inadecuados),
- las ofertas ficticias,
- las situaciones de conflicto de intereses o corrupción en la evaluación y en el proceso de aprobación,
- la falta de acceso a los registros sobre el procedimiento (a los licitadores no seleccionados les resulta difícil recurrir una decisión de adjudicación).

2.1 Invitación a presentar ofertas

2.1.1 Filtración de información sobre la licitación

EJEMPLO

El personal responsable de la contratación, de la redacción del proyecto o de la evaluación de las ofertas ha revelado al licitador información confidencial sobre las soluciones que se prefieren. Esto ha permitido al licitador formular una propuesta técnica por la que ha recibido una puntuación más alta.

Indicadores de alerta

- ◆ Las ofertas recibidas son dispares debido a filtraciones selectivas de información.
- ◆ Se proponen precios excesivamente bajos para determinadas partidas.
- ◆ Se realizan cambios poco después de la adjudicación para eliminar o modificar determinadas partidas.
- ◆ Las partidas de las ofertas son distintas en el contrato final.
- ◆ El licitador tiene una relación cercana con el personal encargado de la licitación o participó en la redacción de las especificaciones.

- ◆ Se tiene conocimiento de la existencia de relaciones entre los organizadores de la licitación y algunos de los licitadores: por ejemplo, los funcionarios del poder adjudicador socializan con frecuencia con algunos de los licitadores, lo que podría poner en entredicho su imparcialidad.
- ◆ Un funcionario del poder adjudicador participa en cualquiera de las fases del procedimiento de licitación. Al mismo tiempo, un pariente o un socio del funcionario es una parte interesada en una o más de las empresas licitadoras. Este funcionario no tiene que estar necesariamente relacionado con esa licitación concreta, el simple hecho de que tenga acceso a información constituye un indicador de alerta.
- ◆ Se favorece a un licitador: por ejemplo, los funcionarios del poder adjudicador facilitan información interna solo a uno o varios licitadores específicos.
- ◆ Los controles durante el procedimiento son insuficientes, por ejemplo, se produce un incumplimiento de los plazos.
- ◆ La oferta seleccionada es ligeramente inferior a la siguiente oferta más baja.
- ◆ Algunas ofertas se abren antes de tiempo.
- ◆ Se aceptan ofertas presentadas fuera de plazo.
- ◆ Se selecciona la última oferta recibida.
- ◆ Se rechazan todas las ofertas y se vuelve a iniciar el procedimiento.
- ◆ El licitador seleccionado se comunica de forma privada con el personal del poder adjudicador por correo electrónico o por otras vías durante el período de presentación de ofertas.

Soluciones

- ✓ Verificar el procedimiento de adjudicación.
- ✓ Comprobar las diferencias de precio entre las ofertas.
- ✓ Confirmar las fechas en las que se abrieron las ofertas y la presencia en la sesión de apertura de todos los licitadores que presentaron una oferta.
- ✓ Comprobar si se aceptaron ofertas fuera de plazo.
- ✓ Comprobar las conexiones entre la estructura de accionistas del licitador seleccionado y el personal encargado de la contratación.

2.1.2 Manipulación del pliego de condiciones

La solicitud de ofertas o propuestas puede contener especificaciones adaptadas para coincidir con las cualificaciones o competencias de un determinado licitador. Esto suele ocurrir en el caso de contratos celebrados en el ámbito de las tecnologías de la información y en otros ámbitos técnicos. Pueden utilizarse especificaciones restrictivas para excluir a otros licitadores cualificados o para justificar la contratación de un único proveedor y evitar cualquier otra competencia.

Indicadores de alerta

- ◆ Los licitadores presentan quejas.
- ◆ Faltan controles y los procedimientos de licitación son inadecuados.

- ◆ Existen indicios de que se realizaron cambios en las ofertas después de su presentación.
- ◆ Las ofertas se declaran nulas debido a la presencia errores.
- ◆ Un licitador debidamente cualificado ha sido rechazado por motivos cuestionables.

Soluciones

- ✓ Comprobar a los licitadores que respondieron a las solicitudes de ofertas.
- ✓ Comprobar las similitudes entre las especificaciones y los productos o servicios del contratista seleccionado.
- ✓ Revisar los aspectos reclamados por los demás licitadores.
- ✓ Comprobar las conexiones entre el personal responsable de la contratación y los licitadores.

2.1.3 Ausencia de competencia

Indicadores de alerta

- ◆ La publicidad es insuficiente.
- ◆ Se crearon obstáculos a la participación de las pymes.
- ◆ Se incluyeron criterios subjetivos, por ejemplo, normas medioambientales o diseño arquitectónico.
- ◆ Se fijaron plazos poco realistas sobre la base de una urgencia injustificada.
- ◆ Surgieron problemas a la hora de obtener documentos: esto puede suponer una ventaja para algunos operadores durante la preparación de sus ofertas.
- ◆ Se filtró información de manera selectiva.
- ◆ En los procedimientos restringidos, la posibilidad de elección de una lista de operadores económicos es limitada.
- ◆ Se produce colusión en una serie de situaciones, tales como acuerdos colectivos entre operadores a los que se invita regularmente a presentar ofertas, reparto de contratos, selección externa de la oferta seleccionada y compensación para los operadores no seleccionados, lo cual infla el coste para el poder adjudicador.
- ◆ Un operador económico retira su oferta sin ningún motivo: esto puede indicar que ha perdido el concurso deliberadamente.
- ◆ Uno o más operadores económicos presentan reiteradamente ofertas incompletas que son rechazadas.

2.1.4 Colusión

Una de las principales dificultades del proceso de contratación general — especialmente en la fase previa a la licitación y en la fase de licitación— consiste en evitar, detectar y eliminar la colusión en la contratación pública.

La colusión en un procedimiento de licitación (que también se denomina «licitación colusoria») tiene lugar cuando distintas empresas acuerdan en secreto manipular el proceso de licitación para limitar o eliminar la competencia entre ellas, por lo general con la finalidad de

incrementar artificialmente los precios o reducir la calidad de los bienes o servicios para los poderes adjudicadores que desean adquirir productos o servicios a través de un procedimiento competitivo.

Esto genera beneficios extraordinarios para los conspiradores, beneficios que se repartirán de acuerdo con distintos sistemas de compensación. Por otra parte, los poderes adjudicadores se ven privados de los beneficios de la licitación competitiva: al pagar innecesariamente precios más altos por los bienes o servicios, se pierden fondos públicos que podrían haberse destinado a otros usos.

Los acuerdos colusorios entre los licitadores (o posibles licitadores²⁹) tienen dos objetivos principales que normalmente se dan juntos:

- 1) Pactar el precio del contrato que se va a adjudicar (fijación de precios) con el fin de determinar previamente un precio o una gama de precios que sea superior al precio que se obtendría en un procedimiento de licitación competitiva.

De este modo, los competidores pactan los descuentos que se van a ofrecer o un precio mínimo que todos los licitadores respetarán (es decir, todas las ofertas serán superiores a este mínimo fijado), además, también podrían convenir la misma fórmula que aplicarán todos los licitadores para calcular el precio que se indicará en las distintas ofertas, etc.

Los licitadores también podrían pactar otros elementos distintos al precio, como las características técnicas del producto, la calidad de los bienes y servicios, los plazos de ejecución del contrato, etc.

- 2) Pactar de antemano el competidor que ganará la licitación en cuestión para un contrato que se adjudicará a través de un procedimiento de licitación competitiva.

Los demás competidores que participan en la licitación colusoria, que han accedido a perder deliberadamente el contrato, recibirán algún tipo de compensación por parte del licitador seleccionado. Así, el beneficio adicional obtenido gracias al acuerdo colusorio se repartirá entre todos los licitadores que hayan participado en la colusión.

Dicha compensación podrá adoptar distintas formas, por ejemplo:

- ✓ el adjudicatario designado ofrece un subcontrato o un contrato de suministros a los demás licitadores participantes en la colusión; o
- ✓ el adjudicatario designado ofrece un soborno directo a los demás licitadores participantes en la colusión en forma de bienes o efectivo, normalmente camuflados como pagos legales a través de facturas falsas por servicios no existentes.

No obstante, en los acuerdos de licitación colusoria de larga duración se pueden aplicar métodos mucho más sofisticados para repartir los beneficios de la colusión a lo largo de un período de meses o años.

²⁹ Debe tenerse en cuenta que el acuerdo colusorio puede celebrarse entre un licitador y un posible licitador que no presente una oferta, y también que no es necesario que todos los licitadores participen en la conspiración, aunque será más eficaz si lo hacen.

La colusión o licitación colusoria puede adoptar distintas formas o sistemas; no obstante, los siguientes son los tipos más comunes, que pueden incluso darse juntos:

a) Oferta complementaria

Una oferta complementaria (también denominada «oferta de resguardo») es una oferta que se presenta con la única finalidad de ofrecer el aspecto formal de una oferta competitiva, pero sin intención alguna de ganar el contrato, en otras palabras, con la intención de perder el contrato. Dichas ofertas están diseñadas para no lograr la aceptación del poder adjudicador.

Una vez que los competidores hayan pactado cuál de ellos obtendrá el contrato, presentarán ofertas a precios deliberadamente superiores al precio ofrecido por el adjudicatario designado o que contengan términos y condiciones que saben que son inaceptables para el poder adjudicador, por ejemplo, el importe de la oferta será superior al precio máximo aceptable establecido en el pliego de condiciones o la oferta estará claramente incompleta. Dicha práctica garantiza que el comprador seleccione la oferta del adjudicatario designado, dando al mismo tiempo la impresión de un concurso real.

Las ofertas complementarias también pueden ser presentadas por sociedades fantasma o empresas afiliadas.

La oferta complementaria es la forma más frecuente de licitación colusoria y permite al adjudicatario designado fijar un precio superior al precio que se habría obtenido en una licitación real.

b) Supresión de ofertas

En este tipo de sistema de colusión, una o más empresas —que se espera que liciten o que han licitado previamente— acuerdan no presentar ofertas o retirar una oferta presentada anteriormente para permitir que el adjudicatario designado obtenga el contrato.

A cambio, las empresas que no presentan ofertas pueden recibir un subcontrato, un contrato de suministros o un soborno directo del adjudicatario designado para repartirse los beneficios obtenidos gracias al acuerdo colusorio.

Este método se suele utilizar cuando un nuevo licitador o un licitador poco dispuesto a cooperar desea participar en un concurso en el que los conspiradores ya han llegado a un acuerdo colusorio.

Si el nuevo licitador o el licitador poco dispuesto a cooperar consigue presentar una oferta competitiva, la inflación de precios generada por la colusión será evidente, de ahí que, para impedir que esto ocurra, los conspiradores decidan sobornar a la nueva empresa para que no presente una oferta o retire una oferta ya presentada.

Con vistas a proteger el acuerdo colusorio, los conspiradores también pueden recurrir a otros medios para disuadir a las empresas poco dispuestas a cooperar de que presenten una oferta, por ejemplo, persuadiendo a los proveedores y subcontratistas para que no celebren contratos con dichas empresas.

c) Rotación de ofertas

A diferencia de la supresión de ofertas, la rotación de ofertas se produce cuando las empresas participantes en la colusión siguen presentando ofertas pero acuerdan turnarse para ser adjudicatarias de las licitaciones (es decir, ofreciendo la oferta más baja), con el objetivo de que cada participante reciba el mismo valor monetario en contratos o un valor monetario que se corresponda con el tamaño o la cuota de mercado de cada empresa colusoria.

Los sistemas de rotación de ofertas se suelen utilizar en combinación con ofertas complementarias presentadas por los licitadores designados como perdedores en cada licitación.

La rotación suele tener un calendario preestablecido: se decide que cada uno de los licitadores colusorios obtendrá un contrato siguiendo un determinado orden cronológico que los conspiradores han pactado previamente (p. ej. A, B, C, A, B, C, etc.). Esto sucede especialmente cuando los contratos afectados por el acuerdo de rotación de ofertas son similares entre sí.

Sin embargo, la rotación también puede basarse en otros elementos, como el valor de los contratos, el tipo de bienes o servicios, el plazo de la licitación, el plazo de ejecución del contrato, etc.

Dado que en los sistemas de rotación de ofertas cada licitador obtiene un determinado número de contratos, puede que no sea necesario establecer un método de compensación adicional entre ellos.

d) Reparto de mercados

En el reparto o la división de mercados, los licitadores acuerdan no competir en determinadas zonas geográficas o para determinados poderes adjudicadores, y se reparten los mercados.

A tal efecto, las empresas colusorias asignan cada poder adjudicador o zona geográfica a un licitador distinto, para que las empresas no presenten ofertas (o presenten solo una oferta complementaria) en contratos ofrecidos por un poder adjudicador o en una zona geográfica que no se les haya asignado.

Para reducir los costes y maximizar los beneficios de los miembros del cartel, la división de mercados suele basarse en la proximidad, de tal forma que cada zona geográfica o poder adjudicador se asigne a la empresa colusoria cuyas fábricas estén más cerca de la región o del poder adjudicador en cuestión. Para ello, las licitaciones en sus respectivos «mercados locales» deberían adjudicarse a los «productores locales».

A la hora de asignar las zonas geográficas y los poderes adjudicadores, las empresas colusorias suelen tener en cuenta las cuotas de mercado históricas con el fin de preservar el *statu quo* y evitar una «guerra de precios», o prestan atención a las preferencias individuales de las demás.

EJEMPLO

Colusión en la contratación pública

En 2012 se destapó un cartel entre los productores más importantes de sobres de papel de España. Estas empresas habían pactado en secreto repartirse el mercado de los sobres de papel utilizados en las elecciones al Parlamento nacional y a los Parlamentos autonómicos de España, así como al Parlamento Europeo.

Las empresas colusorias celebraron reuniones con regularidad para decidir el adjudicatario de cada contrato o lote y el precio de la oferta seleccionada. Las demás empresas colusorias se comprometieron a presentar ofertas complementarias.

Posteriormente, el adjudicatario designado subcontrató en secreto una parte del contrato al resto de los miembros del cartel a un precio predeterminado, para que cada una de las empresas implicadas se beneficiara de las ganancias, que fueron más o menos constantes a lo largo del tiempo y se correspondían con el tamaño relativo de la empresa. Además, las empresas colusorias pactaron las «multas» (25 % del importe del contrato) que se impondrían a aquellos miembros del cartel que no cumplieran el acuerdo.

Este cartel estuvo activo desde las primeras elecciones democráticas de España (1977) hasta que comenzó la investigación (2010). Pudo destaparse gracias a la información facilitada por uno de los miembros del cartel en el marco del nuevo programa de clemencia establecido en la Ley de competencia española.

En las elecciones al Parlamento Europeo de 1994, se adjudicó uno de los lotes a una empresa que no formaba parte del cartel, que presentó una oferta un 20 % más baja que la oferta que el cartel había designado como ganadora, sin embargo, esto no dio

A continuación se expone un ejemplo de los cinco primeros lotes del contrato ofrecido para las elecciones al Parlamento nacional de 1982:

LOT	Bidders	Bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
	F	960	870
	G	965	973
2	B	929	849
	F	960	870
	G	965	873
3	C	929	849
	G	960	870
	A	929	849
4	D	929	849
	F	960	870
	G	965	873
5	E	929	849
	F	960	870
	G	965	873

LOT	Winning Bidder	Winning bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
2	B	929	849
3	C	929	849
4	D	929	849
5	E	929	849

Algunos indicadores de alerta:

- *A cada licitador (A-E) se le adjudica un lote.*
- *Los adjudicatarios solo licitan por un lote y lo obtienen.*
- *El precio de la oferta seleccionada siempre es el mismo.*
- *F y G siempre presentan ofertas pero nunca resultan adjudicatarios.*

Este tipo de fraude se da en situaciones en las que hay relativamente pocos licitadores para un proyecto determinado y todos se conocen entre sí. Puede resultarles beneficioso trabajar juntos, por ejemplo, el adjudicatario puede subcontratar al licitador no seleccionado para que realice parte de los trabajos. También puede suceder que una empresa presente una oferta directamente y presente otra a través de una filial registrada en otro país. Asimismo, puede haber casos en los que haya un único licitador verdadero (es decir, la empresa preferida), por ser improbable que los demás licitadores puedan realizar los trabajos a un

precio competitivo (especialmente en caso de trabajos de construcción), y estos presenten sus ofertas simplemente para cumplir con el requisito de las tres ofertas. Se produce una variante de esta situación cuando hay cláusulas especiales en las ofertas de los demás licitadores que el poder adjudicador no puede aceptar y, por lo tanto, les impide ser seleccionados para el contrato.

EJEMPLO

Una administración local organizó una licitación para construir una nueva carretera en una región relativamente remota y adjudicó el contrato a una de las empresas de construcción. Más adelante, resultó que la empresa adjudicataria había subcontratado aproximadamente la mitad de las obras a otra empresa local que también había participado en la licitación y había presentado la segunda mejor oferta. Por consiguiente, había motivos para sospechar que los dos licitadores habían pactado no competir entre sí y que trabajaron juntos en el proceso de licitación.

Indicadores de alerta

La licitación colusoria o la colusión en un procedimiento de licitación puede ser muy difícil de detectar, ya que los acuerdos colusorios suelen celebrarse y mantenerse en secreto y solo los participantes tienen conocimiento del sistema de colusión. Sin embargo, las estrategias de colusión suelen dar lugar a patrones inusuales en la presentación de ofertas y en los precios, que constituyen señales o indicadores de alerta que los responsables de la licitación pueden detectar al examinar los documentos de la contratación y al analizar las adjudicaciones de contratos anteriores.

No obstante, se recomienda llevar a cabo un análisis de estos indicadores comparando sistemáticamente las distintas ofertas del mismo poder adjudicador o de diferentes poderes adjudicadores durante un período más extenso. De esta forma, hay más posibilidades de revelar la existencia de prácticas colusorias. Por lo tanto, resulta útil disponer de una base de datos central que contenga las licitaciones anteriores y las ofertas de cada poder adjudicador, ya que ayuda a detectar esas señales e indicadores de alerta con más facilidad.

Estos patrones inusuales no constituyen una prueba de la existencia de colusión, más bien indican que es necesario emprender una investigación adicional (por parte de las autoridades competentes, p. ej., la autoridad de competencia correspondiente) para determinar si existe colusión.

Indicadores de alerta relativos a la presentación de ofertas y al proceso de licitación

- ◆ El número de licitadores es muy inferior a la media en otras licitaciones similares.
- ◆ Los proveedores habituales no presentan ofertas en una licitación en la que normalmente se esperaría que lo hicieran, pero han seguido presentando ofertas en otras licitaciones similares.

- ◆ El adjudicatario suele ser la misma empresa, aunque el mercado parece ser competitivo.
- ◆ Algunas empresas se retiran inesperadamente de una determinada licitación.
- ◆ Algunas empresas se niegan continuamente a presentar ofertas en licitaciones de determinados poderes adjudicadores o en determinadas zonas geográficas.
- ◆ El adjudicatario no acepta el contrato, sin existir motivos razonables para ello.
- ◆ Hay empresas a las que nunca se les adjudica un contrato, aunque suelen presentar ofertas en las licitaciones de un determinado poder adjudicador.
- ◆ Una determinada empresa casi nunca presenta ofertas, pero siempre resulta adjudicataria del contrato cuando lo hace.
- ◆ Determinados licitadores obtienen reiteradamente contratos de un poder adjudicador, pero no de otros poderes adjudicadores para bienes o servicios similares.
- ◆ Determinadas empresas presentan ofertas incompletas o que incluyen información que hace improbable o imposible que resulten seleccionadas (por ejemplo, no incluyen ninguna información relativa a uno o varios criterios de adjudicación).
- ◆ El adjudicatario subcontrata reiteradamente a licitadores no seleccionados o a empresas que normalmente presentarían ofertas en la licitación pero que no lo hicieron en esa ocasión.
- ◆ Parece existir un patrón que determina el adjudicatario para que cada una de las empresas que normalmente presentan ofertas obtenga parte de los contratos: por ejemplo, las empresas establecen turnos o cada empresa obtiene siempre los contratos para el mismo tipo de producto o con la misma gama de precios.
- ◆ Una empresa presenta una oferta que incluye información muy distinta a la que suele incluir en sus ofertas para otras licitaciones: por ejemplo, precios para el mismo producto o productos similares, duración de los contratos, calidad ofrecida para productos similares, etc.
- ◆ Varias empresas presentan ofertas en todas las zonas geográficas, pero cada una de ellas gana licitaciones únicamente en determinadas zonas geográficas. Parece haber una distribución geográfica de las licitaciones entre los licitadores.
- ◆ Empresas que podrían presentar ofertas independientes deciden unirse y presentar una sola oferta de forma conjunta.
- ◆ Cuando una determinada empresa presenta una oferta, otras empresas no presentan ofertas, sin existir motivos razonables que expliquen dicho comportamiento.
- ◆ Algunos licitadores siempre compiten entre sí o nunca compiten entre sí.
- ◆ Dos o más licitadores tienen vínculos significativos, por ejemplo, administradores comunes o relacionados, propiedad cruzada, los mismos domicilios legales, los mismos empleados, los mismos números de teléfono, vínculos familiares, etc.
- ◆ Los licitadores no seleccionados son completamente desconocidos o no parecen ser empresas reales: por ejemplo, no aparecen en internet, no pueden localizarse en bases de datos o directorios de empresas, carecen de una trayectoria comercial, no es posible

contactar con ellos a través del teléfono y la dirección indicados en los documentos de la oferta, etc.

- ◆ Existen relaciones entre los participantes: en algunos casos, comparten directivos o accionistas.
- ◆ También puede ocurrir que, después de la adjudicación del contrato, el contratista coopere con los licitadores que retiraron sus ofertas o que fueron rechazados.
- ◆ Hay empresas conocidas de la zona que no participan.

Indicadores de alerta relativos a los documentos de la oferta

- ◆ Distintas empresas presentan documentos que contienen los mismos errores, como errores de cálculo u ortográficos (p. ej., las mismas palabras se han escrito incorrectamente de la misma forma en distintas ofertas).
- ◆ Los documentos presentados por diferentes empresas contienen una caligrafía, redacción o tipo de letra similar o idéntica, especialmente si estas son inusuales.
- ◆ Se han presentado ofertas de distintas empresas desde la misma dirección postal o de correo electrónico.
- ◆ Distintas empresas presentan sus ofertas al mismo tiempo o con el mismo matasellos.
- ◆ Los documentos de ofertas complejas contienen números redondos.
- ◆ Hay ofertas de distintas empresas que contienen un elevado número de estimaciones idénticas del coste de determinados artículos.
- ◆ Los documentos de la oferta de determinadas empresas parecen haber sido modificados antes de entregarlos al poder adjudicador, por ejemplo, algunas partes de un documento se han borrado o alterado físicamente. Hay indicios de que dichas ofertas se han modificado en el último momento.
- ◆ Hay incoherencias importantes en los datos contenidos en los documentos presentados por un determinado licitador: por ejemplo, la información recogida en una parte de un documento no es coherente con la que figura en otras partes del mismo documento.
- ◆ Diferentes empresas presentan documentos que contienen menos información de la necesaria o esperada, o hay otros indicios de que no son auténticos.
- ◆ Una empresa presenta ofertas incompletas con demasiada frecuencia, o dos o más empresas presentan ofertas incompletas en una licitación.
- ◆ Las propiedades de los documentos de dos o más propuestas electrónicas muestran que fueron creadas o editadas por uno de los licitadores o por la misma persona.
- ◆ Las ofertas presentan similitudes inusuales: existen pequeñas diferencias en cuanto a precios entre ellas, lo que sugiere que probablemente los participantes conocían las ofertas de los demás.
- ◆ Las ofertas contienen erratas parecidas o similitudes en el tipo de letra o la información sobre direcciones postales, números de teléfono, etc.
- ◆ La diferencia entre los precios propuestos es un porcentaje redondeado fijo, p. ej., 2 %, 3 %, 7 %, etc.
- ◆ Los mismos operadores económicos se turnan como contratistas de la licitación.

- ◆ Varias empresas candidatas fingen actuar de forma competitiva, pero sus representantes tienen la misma dirección o el mismo número de teléfono móvil. La sede del operador económico es una residencia particular, un edificio deshabitado o abandonado, o un edificio de reciente construcción.

- ◆ No se encuentra a un licitador en internet, en los listines telefónicos, etc.

Indicadores de alerta relativos a la fijación de precios

- ◆ El precio ofrecido por el adjudicatario es muy inferior al precio ofrecido por el resto de los licitadores.
- ◆ El precio de la oferta seleccionada es muy elevado en comparación con los costes estimados.
- ◆ Los precios propuestos por los licitadores no seleccionados son idénticos al precio máximo establecido en el pliego de condiciones o ligeramente inferiores al máximo.
- ◆ Los precios propuestos por todos los licitadores son superiores al precio máximo establecido en el pliego de condiciones: esto podría significar que las empresas están intentando obligar al poder adjudicador a aumentar dicho precio máximo.
- ◆ Los precios propuestos por todos los licitadores siempre son elevados o superiores a los precios medios del mercado/sector correspondiente o a los indicados en las listas de precios publicadas.
- ◆ Todas las ofertas tienen precios muy similares para artículos en los que se espera cierto grado de variación: esto indica que los licitadores pueden estar comunicándose entre sí y compartiendo información sobre sus ofertas.
- ◆ Los licitadores aumentan repentinamente los precios o las gamas de precios de manera idéntica, lo cual no puede explicarse por el incremento de los costes.
- ◆ Cuando una nueva empresa presenta una oferta en una licitación determinada, los licitadores habituales proponen precios mucho más bajos que los propuestos en licitaciones anteriores.
- ◆ Existe una diferencia fija en los precios propuestos por distintos licitadores, que puede aparecer incluso en los costes de los artículos: por ejemplo, los precios propuestos por un licitador siempre son exactamente un 5 % o un 10 % superiores a los ofrecidos por los demás licitadores.
- ◆ Distintas empresas incluyen precios unitarios idénticos en sus ofertas, especialmente si estos precios han sido los mismos durante mucho tiempo o fueron diferentes durante mucho tiempo y de repente empiezan a ser iguales.
- ◆ Únicamente uno de los licitadores se pone en contacto con mayoristas para obtener información sobre precios antes de presentar una oferta.
- ◆ Determinadas empresas presentan una oferta que es muy superior a las demás ofertas presentadas por las mismas empresas en otras licitaciones similares del mismo poder adjudicador o en una diferente (pública o privada) sin ninguna justificación objetiva (por ejemplo, modificación del coste de los insumos).
- ◆ Los descuentos anticipados desaparecen repentinamente.

- ◆ Las empresas reducen considerablemente los descuentos o dejan de ofrecer determinados descuentos que normalmente se ofrecían.
- ◆ Los precios propuestos por los licitadores se incrementan a intervalos regulares y similares sin que exista una justificación objetiva.
- ◆ Las empresas ubicadas en una determinada zona geográfica ofrecen precios más elevados para los poderes adjudicadores situados en dicha zona que para los situados en zonas más alejadas.
- ◆ Empresas locales y no locales especifican costes de transporte similares.
- ◆ Los precios propuestos son excepcionalmente altos: los precios de subasta son superiores a los precios medios del mercado.
- ◆ Los precios de las ofertas son mucho más elevados que los que figuran en la lista de precios del mercado de la misma empresa.
- ◆ Los precios ofertados son siempre elevados o cada vez más elevados para los mismos operadores económicos.
- ◆ En licitaciones anteriores los licitadores propusieron precios para partidas que eran muy superiores o muy inferiores a los precios ofertados en la licitación actual sin motivo aparente.
- ◆ El precio de la oferta seleccionada es muy superior a los costes estimados o a los precios medios del sector.
- ◆ Los precios de las ofertas se reducen cuando entra en el proceso de licitación un nuevo licitador o un licitador poco frecuente.
- ◆ Una empresa ofrece precios excepcionalmente altos.
- ◆ Los precios de las ofertas de todas las empresas son muy similares.
- ◆ Todas las ofertas contienen precios unitarios casi idénticos.
- ◆ Los precios de las ofertas varían en el mismo importe o porcentaje.

Indicadores de alerta relativos a las declaraciones o el comportamiento de los licitadores

- ◆ Se ha hecho referencia verbalmente o por escrito a un acuerdo entre los licitadores.
- ◆ Un licitador tiene conocimiento de asuntos que el poder adjudicador únicamente ha comunicado a otro licitador.
- ◆ Los licitadores justifican formalmente sus precios remitiéndose a «los precios sugeridos por el sector», «los precios habituales del mercado» o «las listas de precios del sector».
- ◆ Se han realizado declaraciones que indican que algunas empresas no venden en una determinada zona geográfica o a determinados poderes adjudicadores.
- ◆ Los licitadores tienen de antemano información sobre los precios o las ofertas de sus competidores antes de que dicha información se haga pública.
- ◆ Un licitador no muestra mucho interés en una de sus ofertas o incluso indica que se trata de una oferta simbólica.

- ◆ Distintos licitadores utilizan la misma explicación y la misma terminología para justificar determinadas cuestiones, tales como los aumentos de los precios.
- ◆ Uno de los licitadores solicita el pliego de condiciones en nombre de otro(s) licitador(es).
- ◆ Uno de los licitadores presenta su oferta y la oferta de otra empresa para la misma licitación.
- ◆ Los licitadores han celebrado reuniones privadas antes de presentar sus respectivas ofertas.
- ◆ El precio de la oferta seleccionada es demasiado elevado en comparación con los costes estimados, las listas de precios publicadas, trabajos o servicios similares, los precios medios del sector o los precios justos de mercado.
- ◆ Los precios de todas las ofertas son sistemáticamente elevados.
- ◆ Los precios se reducen cuando entra en el concurso un nuevo operador.
- ◆ Se produce la rotación de los adjudicatarios.
- ◆ Se produce la subcontratación a operadores económicos no seleccionados durante el procedimiento de licitación.
- ◆ Se observan patrones inusuales en las ofertas: diferencia porcentual precisa entre las ofertas, el importe de la oferta seleccionada es muy similar al límite de precio aceptable, la oferta presentada propone exactamente el mismo precio presupuestado, precio muy alto o muy bajo, precios muy divergentes, números redondos, oferta incompleta, etc.
- ◆ Existen conexiones obvias entre los competidores, por ejemplo, direcciones, personal, números de teléfono o contactos comunes.
- ◆ La oferta incluye la subcontratación a operadores que están compitiendo por el contrato principal al mismo tiempo.
- ◆ Hay operadores debidamente cualificados que no presentan ofertas y se convierten en subcontratistas.
- ◆ Algunos operadores siempre compiten entre sí, y otros nunca lo hacen.
- ◆ Los licitadores no seleccionados no pueden encontrarse en internet ni en los directorios de empresas y carecen de una dirección física.
- ◆ Existen pruebas de que los operadores económicos intercambian información sobre precios, se reparten zonas o celebran acuerdos informales.
- ◆ Algunos de los sectores clave que se han identificado son los de revestimiento de carreteras, construcción de edificios, dragado, equipos eléctricos, construcción de tejados y eliminación de residuos.
- ◆ Dos o más licitadores podrían estar relacionados si hay algún tipo de reparto geográfico de las ofertas seleccionadas: por ejemplo, algunas empresas tienden a ganar en una zona y otras empresas en otras.
- ◆ Determinadas empresas no presentan ofertas a pesar de que se esperaba que participaran en la licitación, pero siguen participando en otras similares.

- ◆ Dos o más empresas presentan una oferta conjunta, aunque deberían poder participar de forma individual.
- ◆ Algunos licitadores participan a menudo en las licitaciones, pero (casi) nunca resultan adjudicatarios.
- ◆ Parece haber una secuencia alterna de adjudicatarios entre los mismos licitadores.
- ◆ El adjudicatario del concurso no firmará un contrato, pero será subcontratado posteriormente.

Soluciones

- ✓ Informarse sobre el mercado antes de diseñar el procedimiento de licitación. Recopilar información sobre los productos, los proveedores y las condiciones del mercado en cuestión, especialmente sobre los precios y los costes de los posibles proveedores: averiguar cuántos proveedores podrían competir por la adjudicación, qué proveedores están mejor situados para obtener el contrato, etc.
- ✓ Incluir información sobre los precios en otras zonas geográficas o para productos similares.
- ✓ Recopilar información sobre licitaciones anteriores y buscar información de otros compradores públicos y, si es posible, también de compradores privados, que hayan adquirido recientemente bienes o servicios similares para ampliar sus conocimientos acerca del mercado.
- ✓ Sopesar si el mercado posee las características que favorecen la colusión. Se puede producir colusión casi en cualquier sector o mercado; no obstante, algunos son más proclives al riesgo de colusión debido a características especiales presentes en determinados mercados, sectores o productos.
- ✓ Una señal o indicador de alerta de colusión puede ser más alarmante cuando las condiciones del mercado o el sector ya favorezcan la colusión. Por lo tanto, los empleados responsables del procedimiento de licitación deben estar más atentos a los indicadores de alerta que se detecten en mercados o sectores de mayor riesgo. Más concretamente:
 - Es más probable que se produzca colusión si en el mercado correspondiente hay pocos vendedores en comparación con el número de contratos que se han de adjudicar. Cuanto menor sea el número de vendedores, más fácil les resultará reunirse y llegar a acuerdos sobre precios, ofertas, clientes o territorios. También se puede producir colusión cuando el número de empresas sea suficientemente alto, pero haya un pequeño grupo de grandes vendedores que domine el mercado.
 - La posibilidad de colusión aumenta si el producto objeto de la licitación no puede sustituirse fácilmente por otros productos similares o si hay especificaciones restrictivas para el producto que se va a adquirir. Cuanto más simple sea un producto y más normalizado esté, más fácil les resultará a los licitadores pactar una estructura de precios común y hacer que ese pacto sea

duradero. Es mucho más difícil ponerse de acuerdo en otros factores sujetos a competencia, tales como el diseño, las características, la calidad o el servicio.

- Es más probable que se produzca colusión si hay obstáculos importantes que impiden la participación, por ejemplo, costes de entrada elevados, legislación restrictiva, etc.
- También es más probable que se produzca colusión si el mercado es relativamente estable, es decir, si es improbable que el producto sea objeto de innovaciones tecnológicas significativas o que se produzcan cambios importantes en los patrones de demanda o consumo.
- Hay más probabilidades de que se produzca colusión si los competidores se conocen a través de conexiones sociales, asociaciones empresariales o comerciales o contactos comerciales legítimos, si trasladan recursos humanos de una empresa a otra o si existen otras relaciones contractuales o estructurales entre ellos.

La existencia de asociaciones comerciales u otros foros —ya sean profesionales o sociales— brinda a los competidores la oportunidad de reunirse y debatir los asuntos en persona.

- ✓ Definir en los pliegos de condiciones el rendimiento que se espera del producto en vez de describir el producto en sí. Esto puede hacer que resulte más difícil llevar a cabo acuerdos colusorios en la contratación pública, ya que permite que entren en la licitación fuentes de suministro o productos sustitutivos alternativos o innovadores.
- ✓ Intentar evitar patrones de contratación predecibles que faciliten la colusión: las compras reiteradas y las cantidades invariables pueden aumentar las posibilidades de colusión, ya que, con el tiempo, los competidores pueden familiarizarse con otros licitadores y con las características de la licitación. Por lo tanto, es importante evitar la previsibilidad de la contratación modificando tanto el ámbito como el tamaño de los contratos (por ejemplo, uniendo o dividiendo contratos, o realizando adquisiciones conjuntas con otras entidades públicas de contratación), así como los calendarios de las licitaciones.

Por otra parte, en general, hay más incentivos para competir cuando el contrato es de gran envergadura y las licitaciones no son muy frecuentes.

- ✓ Dado que la probabilidad de licitación colusoria aumenta si hay pocos posibles licitadores, se recomienda garantizar la participación de un gran número de posibles licitadores. Para ello, es necesario:
 - Redactar unos requisitos claros y comprensibles para la licitación, lo que animará a más empresas a participar.
 - Analizar e intentar evitar las restricciones existentes pero innecesarias para los licitadores que puedan dejar fuera a empresas que en otras circunstancias estarían cualificadas para ejecutar el contrato.

- Mantener los costes de la licitación al nivel más bajo posible, concediendo un tiempo adecuado para la preparación de las ofertas, utilizar un sistema electrónico de licitación si es posible, evitar exigir información innecesaria, restringir al mínimo la posibilidad de modificar los formularios o los procesos de solicitud, unir licitaciones para distribuir los costes fijos de la licitación.
 - Evitar un tratamiento discriminatorio o preferente hacia un determinado tipo de proveedores o empresas que tengan contratos pendientes de renovación, ya que esto podría disuadir de presentar ofertas a otros proveedores.
 - Con respecto a los contratos de gran envergadura, sopesar la posibilidad de permitir la presentación de ofertas para determinados lotes o partes del contrato y no solo para la totalidad del contrato, con lo cual se animará a participar a las pequeñas y medianas empresas.
- ✓ Adoptar cualquier medida que impida que los licitadores especulen sobre el número y la identidad de sus posibles competidores. No revelar la identidad de los licitadores en la medida de lo posible para que a los miembros del cartel les resulte más difícil contactar con todos los licitadores.
 - ✓ Considerar la posibilidad de reunir contratos de distintos poderes adjudicadores en una única licitación para evitar la segmentación del mercado por parte de las empresas, especialmente si los contratos tienen el mismo objeto, características similares o un valor estimado relativamente bajo y se sacan a concurso con frecuencia.

No obstante, la combinación de contratos podría disuadir a las pequeñas y medianas empresas de participar en la licitación, ya que se aumenta el tamaño de esta. Dicha combinación debe considerarse sin perjuicio de la posibilidad de permitir ofertas para determinados lotes del contrato.

Si el poder adjudicador decide dividir un contrato en varios lotes:

- El número de lotes no debe ser igual al número estimado de licitadores.
 - El tamaño de los lotes no debe reflejar la estructura de mercado de los proveedores: a las empresas semejantes les resulta más difícil llegar a un acuerdo colusorio cuando los lotes no tienen el mismo tamaño (es decir, cuando los lotes son dispares). No obstante, si hay una empresa grande y una empresa pequeña en el mercado correspondiente, un lote grande y un lote pequeño pueden favorecer la colusión.
 - El tamaño de los lotes no debe ser demasiado grande, ya que esto podría hacer que a las pequeñas empresas les resulte más difícil competir, con lo cual se reduciría el número de posibles licitadores.
 - El tamaño y el diseño de los lotes deben modificarse cada cierto tiempo para que a los licitadores les resulte más difícil repartirse los lotes entre sí.
- ✓ Hacer que a los licitadores les resulte más difícil comunicarse entre sí. En particular:

- Evitar dar innecesariamente a los licitadores la oportunidad de comunicarse entre sí (por ejemplo, en reuniones presenciales previas a la licitación o en inspecciones sobre el terreno).
 - Utilizar procedimientos electrónicos de licitación, ya que evitan que los competidores se conozcan.
 - Exigir que los licitadores revelen todas sus comunicaciones con sus competidores.
 - Exigir a los licitadores, en la medida de lo posible, que firmen un certificado o una garantía de que sus ofertas se han elaborado de forma independiente y de que no han tenido ningún tipo de comunicación con sus competidores ni han celebrado con ellos ningún contrato, acuerdo o pacto relativo a los precios, a la presentación de ofertas o a las condiciones de la oferta, así como en relación con la calidad y la cantidad de los bienes o servicios.
 - En aquellos casos en los que la ley estipule la posibilidad de celebrar reuniones con las empresas antes del procedimiento de licitación, dichas reuniones deberán celebrarse de forma individual con cada empresa y nunca con todas de forma conjunta.
 - Si es necesario celebrar reuniones antes del procedimiento de licitación, mitigar el riesgo de colusión recordando a los asistentes la prohibición de emplear prácticas colusorias y las sanciones existentes para dichas conductas. Este recordatorio también debe incluirse en el pliego de condiciones.
 - Gestionar los posibles riesgos asociados a la contratación de consultores del sector para dirigir el proceso de licitación, ya que pueden mantener relaciones laborales consolidadas con los licitadores. Cerciorarse de que todos los consultores externos hayan firmado acuerdos de confidencialidad y estén sujetos a un requisito de notificación con respecto a cualquier comportamiento inadecuado de los competidores.
 - Para garantizar la confidencialidad de las ofertas, estas no deberán entregarse en persona y el poder adjudicador deberá gestionarlas internamente utilizando códigos.
 - Si las ofertas o los precios no tienen sentido, se discutirá de forma individual con cada licitador, no con todos los licitadores en conjunto.
- ✓ A la hora de publicar los resultados de una licitación, sopesar detenidamente qué información se publicará: evitar revelar información sensible desde un punto de vista competitivo, ya que esto puede facilitar la licitación colusoria.
 - ✓ Mejorar los conocimientos y el entendimiento de los empleados en materia de prácticas colusorias a través de programas de formación específicos.
 - ✓ Hacer que a las empresas y a sus empleados les resulte fácil informar al poder adjudicador acerca de cualquier práctica colusoria que descubran. Si existe un

mecanismo de denunciantes para denunciar la licitación colusoria, incluirlo en el pliego de condiciones.

- ✓ Establecer procedimientos internos claros que exijan que los empleados del poder adjudicador notifiquen cualquier sospecha de práctica colusoria.
- ✓ Examinar las conexiones entre los licitadores.
- ✓ Comprobar el valor de las ofertas presentadas, en comparación con los costes estimados.
- ✓ Revisar los procedimientos anteriores en los que participaron los mismos licitadores, por ejemplo, para saber si en el pasado el adjudicatario subcontrató a otro licitador que retiró su oferta o si fue proveedor.
- ✓ Determinar los motivos reales por los que se retiraron las ofertas.

2.2 Evaluación

2.2.1 Procedimiento de selección dirigido

Indicadores de alerta

- ◆ Se realiza un sorteo falso para seleccionar a los miembros del Comité de Competencia.
- ◆ El Comité es manipulado por un miembro.
- ◆ Los criterios de evaluación difieren de los descritos en el anuncio.
- ◆ El contratista no figura en la lista de preselección de cualificaciones previas necesarias.
- ◆ La oferta más baja es rechazada de forma casi inexplicable.

2.2.2 Ofertas ficticias

Si bien este tipo de fraude no es muy común en el ámbito de la contratación pública, ya se han producido casos. Por otra parte, es bastante frecuente en el caso de los proyectos financiados con cargo a los Fondos EIE, donde el beneficiario de la financiación de la UE es una empresa privada. En los proyectos financiados por la UE, el beneficiario normalmente debe autofinanciar una parte de los costes del proyecto. Esto proporciona al beneficiario un incentivo para sobrestimar los costes declarados del proyecto, de manera que la financiación de la UE cubra el 100 % de los costes reales, si no más. Aunque en tales casos estas empresas no suelen estar obligadas a seguir las normas en materia de contratación pública, tienen que seleccionar al menos tres ofertas de distintos proveedores para poder optar a la financiación de la UE para los bienes o servicios que reciban. Sin embargo, las ofertas presentadas no son «reales». Los precios indicados en las ofertas se inflan o la cantidad de bienes que se deben entregar o trabajos que se deben realizar se sobrestima. En algunos casos, incluso se puede demostrar que los tres licitadores tienen algún tipo de relación entre ellos o con el poder adjudicador.

Se produce un tipo similar de fraude cuando hay únicamente un licitador «real» y las demás ofertas han sido falsificadas: o se presentan en nombre de empresas existentes sin su conocimiento o los demás licitadores ni siquiera existen.

EJEMPLO

Un beneficiario solicitó financiación de la UE para adquirir determinados equipos de producción y presentó tres ofertas recibidas de proveedores de los equipos como parte de su solicitud. No obstante, al analizar los documentos de las ofertas, los expertos descubrieron indicios ocultos que sugerían que la oferta n.º 2 y la oferta n.º 3 habían sido elaboradas por la misma persona. Además, al examinar las páginas web de los licitadores n.º 1 y n.º 2, se observó que la misma persona (con el mismo número de teléfono) representaba a ambos. El tercer licitador estaba registrado en otro país de la UE y había poca información disponible sobre él, sin embargo, se descubrió que los licitadores n.º 3 y n.º 1 tenían a un mismo miembro en sus juntas de administración. Por lo tanto, se sospechó que al menos una persona tenía vínculos con los tres licitadores y que las ofertas no eran independientes.

EJEMPLO

Durante la licitación, se descubrió que algunas de las ofertas presentadas se habían falsificado: fueron presentadas en nombre de empresas existentes sin su conocimiento. El fraude se descubrió debido a la presencia de llamativos errores gramaticales en los documentos. Se produjo una variación de este tipo de fraude en casos en los que las ofertas eran reales, pero estaban obsoletas. El beneficiario de la financiación de la UE modificó las fechas de las ofertas para que reunieran los requisitos.

EJEMPLO

En otro caso, las ofertas eran reales, pero el beneficiario de la financiación de la UE modificó los importes en algunas de ellas para adjudicar el contrato a un licitador escogido. Esto se descubrió gracias a los precios excepcionalmente altos de las ofertas.

EJEMPLO

Por último, hubo casos en los que se pidió a los tres mismos licitadores que presentaran ofertas en la mayoría de los proyectos en la misma ronda de solicitudes, aunque el servicio que ofrecían no era único. No pudo demostrarse que hubiera fraude en ese caso, pero siguió habiendo dudas.

Indicadores de alerta

- ◆ La mayoría de los precios de las ofertas de un bien o servicio relativamente común (normalizado) son excepcionalmente altos en comparación con algunos contratos similares con otros socios.
- ◆ Se ha usado como punto de contacto para varios licitadores a la misma persona, la misma dirección de correo electrónico o el mismo número de teléfono.
- ◆ Los documentos relacionados elaborados por el poder adjudicador y algunas de las ofertas fueron impresos con la misma impresora.
- ◆ Parece que una misma persona ha elaborado las ofertas para varios licitadores aparentemente no relacionados, si no para todos. Si esta información no se ha expresado explícitamente, en ocasiones se puede leer en los metadatos de los archivos de la oferta.
- ◆ Varios licitadores han enviado sus ofertas desde la misma dirección de correo electrónico.
- ◆ Algunos licitadores o todos los licitadores tienen a una misma persona en cargos principales, por ejemplo, actual o antiguo miembro del consejo de administración o propietario, o están relacionados de alguna otra forma.
- ◆ Los tres mismos licitadores, que no son empresas grandes, presentan ofertas para muchos proyectos.
- ◆ Una persona con un cargo principal en una de las empresas licitadoras también tiene un cargo principal en uno o más beneficiarios.
- ◆ La misma persona presenta informes de ejecución de proyectos relativos a varios proyectos sin haber tenido aparentemente una función oficial en ellos.
- ◆ Ninguno de los licitadores ha trabajado antes en el ámbito por el que licitan, o solo algunos lo han hecho.
- ◆ No hay ningún logotipo de la empresa licitadora en la carta de acompañamiento.
- ◆ Algunos licitadores retiran sus ofertas durante el proceso de licitación sin ningún motivo lógico o en cuanto tienen que responder a preguntas más detalladas.
- ◆ El licitador que ofrece el precio más bajo es el mismo en muchos casos.
- ◆ Algunos de los licitadores cuentan con muy pocos empleados o con ninguno aparte del miembro del consejo de administración.

- ◆ Todos los licitadores o varios de ellos comparten la misma oficina, especialmente si la misma persona los representa a todos.

2.2.3 Ofertas discrepantes

En este modelo de fraude, los empleados responsables del procedimiento de contratación facilitan a un licitador favorecido información confidencial que no está disponible para los demás licitadores: por ejemplo, una o varias actividades previstas en una solicitud de ofertas no se incluirán en el contrato. Dicha información permite a la empresa favorecida presentar una oferta con un precio mucho más reducido que el de los demás participantes al proponer un precio muy bajo para la actividad que no se incluirá en el contrato final. En el caso de los acuerdos marco, este aspecto debe analizarse en relación con los contratos posteriores.

Soluciones

- ✓ Identificar ofertas que parezcan injustificadamente bajas para ciertas actividades.
- ✓ Comprobar la modificación o la supresión de requisitos después de la adjudicación del contrato.
- ✓ Comprobar las conexiones entre el licitador y el personal responsable de las licitaciones o las personas que hayan participado en la redacción de las especificaciones.

2.2.4 Manipulación de las ofertas

EJEMPLO

En un procedimiento de solicitud de ofertas, el personal responsable manipula las ofertas después de su presentación con vistas a seleccionar al contratista favorecido, por ejemplo, se modifica la oferta.

Indicadores de alerta

- ◆ «Acuerdos alterados»: faltan datos o páginas de determinados licitadores.
- ◆ alguna oferta contiene páginas con fuentes distintas.
- ◆ No todas las páginas previstas están firmadas por los miembros de la Comisión de Competencia.
- ◆ Las actas no están firmadas originalmente por los miembros asistentes.

Soluciones

- ✓ Revisar los aspectos reclamados por los demás licitadores.
- ✓ Identificar las modificaciones de la oferta.
- ✓ Verificar los motivos por los que se ha rechazado a otros licitadores o se ha cancelado la oferta.

2.2.5 Influencia ilícita

Una influencia externa indebida constituye un motivo de exclusión de la participación en el procedimiento con arreglo al artículo 57, letras d), e), f) e i), de la Directiva 2014/24/UE, y es aplicable a sectores especiales, con características específicas, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 80 de la Directiva 2014/25/UE. La influencia ilícita puede adoptar varias formas:

- Participación anterior del operador económico en la preparación del procedimiento de contratación.
- Intentos del operador económico de influir ilícitamente en el proceso de toma de decisiones: por ejemplo, para obtener información confidencial que pueda darle una ventaja ilícita o para facilitar información incorrecta que pueda influir considerablemente en las decisiones relativas a la exclusión, la selección o la adjudicación.
- Conflicto de intereses que no pueda evitarse eficazmente a través de otras medidas menos intrusivas.
- Pactos con otros operadores económicos con el fin de falsear la competencia.
- No se publica la convocatoria de concurso.
- Insuficiente justificación de la no publicación de la convocatoria de contratos cubierta por la Directiva 2009/81/CE.
- Ausencia de publicación de la ampliación de los plazos para presentar ofertas o solicitudes de participación.
- División artificial en lotes de contratos de obras, servicios o suministros.
- Tráfico de influencias.
- Soborno.

1) *Tráfico de influencias*

El tráfico de influencias en el ámbito de los contratos públicos ocurre cuando se favorece a un licitador que no tiene posibilidades de ser seleccionado o cuando el poder adjudicador celebra contratos injustificados con un único proveedor, normalmente a precios excesivamente inflados.

EJEMPLO

Un alto funcionario público pide al director del poder adjudicador que celebre un contrato de obras públicas o un contrato de suministros o servicios. A juzgar por los documentos internos del poder adjudicador, parece que el motivo para la celebración de un contrato de suministros era garantizar la gestión eficaz del funcionamiento de la institución. No obstante, el poder adjudicador no tenía una necesidad real de celebrar dichos contratos. La única finalidad de la contratación pública era beneficiar a las empresas que tenían una estrecha relación con el alto funcionario.

Soluciones

- ✓ Identificar la estructura de accionistas del adjudicatario.
- ✓ Solicitar documentos para corroborar las necesidades reales del beneficiario.
- ✓ Comprobar las cuentas del contratista para identificar al beneficiario real de los importes recibidos por las obras, el suministro de los bienes o la ejecución de los servicios.

2) Soborno y honorarios ilegales

El soborno y las comisiones ilegales consisten en entregar o recibir objetos de valor con el fin de influir en un documento oficial o en una decisión de carácter comercial. A la hora de ofrecer un soborno, los objetos de valor no tienen que ser dinero necesariamente, también pueden ser obsequios, préstamos (reembolsados o no), el uso de tarjetas de crédito, el pago de importes excesivos en licitaciones, alquileres preferenciales, la posesión de participaciones secretas en la empresa contratista, etc.

EJEMPLO

Un licitador ofreció un soborno a los funcionarios que participaban en el proceso de evaluación de las ofertas para asegurarse una puntuación más alta y, de manera implícita, declarar una determinada oferta como ganadora.

EJEMPLO

Un empleado público aceptó un soborno para financiar a ciertas organizaciones mediante la planificación y la realización de procedimientos de adjudicación directa. Por ejemplo, una asociación adquirió derechos exclusivos para organizar un acto, aunque dichos servicios de publicidad no correspondían al ámbito de actividad de la asociación. Desde la planificación de la contratación, el poder adjudicador decidió utilizar el procedimiento negociado sin publicación previa de la licitación y otorgó a la asociación en cuestión el derecho exclusivo de prestar servicios de publicidad en dicho acto. A continuación, la asociación subcontrató a una empresa comercial para prestar los servicios de publicidad en los actos organizados por la asociación. Una vez que la empresa hubo recibido el pago por los servicios prestados, una parte de ese dinero se transfirió a las cuentas de la asociación para la ejecución de servicios ficticios. El empleado público fue recompensado con viajes a países exóticos por la exitosa ingeniería financiera que realizó a través de la asociación.

Indicadores de alerta

Intentos de influencia ilícita

- ◆ Existe una relación estrecha entre los directivos y el personal que ocupa puestos relevantes en el poder adjudicador y el operador económico.
- ◆ Los directivos y el personal que ocupan puestos de relevancia en el organismo adjudicador y el operador económico reciben ingresos injustificados o repentinos.
- ◆ El operador económico es conocido en el mercado por pagar sobornos.
- ◆ Se producen cambios frecuentes en los contratos para aumentar el valor del contrato.
- ◆ Los directivos o el personal del organismo adjudicador rechazan ascensos a puestos que se encuentran fuera del ámbito de la contratación.
- ◆ No se declara un conflicto de intereses.

Soluciones

- ✓ Revisar la estructura del accionariado de la organización.
- ✓ Confirmar el ámbito de actividad de la organización.
- ✓ Comprobar las conexiones entre el poder adjudicador y la organización correspondiente.
- ✓ Revisar los documentos que certifican la exclusividad.
- ✓ Hacer un seguimiento de la transferencia del dinero recibido por la organización correspondiente.
- ✓ Verificar cómo se realizó la evaluación.
- ✓ Determinar los criterios aplicados en los casos en los que se asignó una puntuación injustificada.

- ✓ Revisar las declaraciones patrimoniales de los miembros del comité de evaluación.
- ✓ Revisar las cuentas de los miembros del comité de evaluación.

3) **Conflicto de intereses no declarado**

EJEMPLO

Un miembro del comité de evaluación trabaja para uno de los licitadores, hecho que no declaró durante el procedimiento de adjudicación del contrato.

Soluciones

- ✓ Comprobar las relaciones de parentesco de los miembros del comité de evaluación.
- ✓ Verificar los lugares de trabajo en los que estuvieron empleados los miembros del comité de evaluación.
- ✓ Comprobar las conexiones entre el accionariado de los licitadores y los miembros del comité de evaluación.
- ✓ Identificar el interés manifestado por el miembro del comité de evaluación, por ejemplo, amistad u otro tipo de relación con un licitador concreto, ventajas materiales recibidas, etc.

4) **Conflicto de intereses**

Aunque se implanten medidas preventivas, hay ciertos aspectos críticos que han de tenerse en cuenta. Un aspecto importante es el problema del conflicto de intereses, que es una característica casi inevitable de los procedimientos de adjudicación del sector público.

Antes de la adjudicación, un caso típico de conflicto de intereses se produce cuando un funcionario que trabaja para el poder adjudicador recibe algún tipo de «regalo» de un licitador o está relacionado con un licitador concreto de alguna otra forma. Por ejemplo, el funcionario puede tener un interés económico oculto o declarado en una de las empresas licitadoras, o simplemente una buena relación con algún empleado clave de la empresa licitadora. En cualquier caso, a este funcionario le interesa crear condiciones favorables para uno de los licitadores. Esto puede hacerse de varias formas, por ejemplo:

- Los criterios técnicos establecidos para los artículos adquiridos podrían ajustarse para favorecer a determinados licitadores: en algunos casos, un licitador podría incluso participar en la redacción de tales criterios.

- Los plazos de entrega fijados podrían ser demasiado breves para los licitadores establecidos en otro país o región.

- Las cualificaciones que se exigen a los licitadores podrían excluir innecesariamente a determinados licitadores debido a algunos criterios formales, por ejemplo, años de experiencia necesarios, tamaño de los contratos ejecutados anteriormente, número de empleados, valor del balance o ingresos procedentes de las ventas del ejercicio anterior, etc.

- También podría haber filtraciones de información del poder adjudicador a determinados licitadores para que dispongan de más tiempo para preparar su oferta.

- Después de seleccionar al adjudicatario, los requisitos iniciales podrían reducirse con respecto al pliego de condiciones inicial.

- Hay una falta de supervisión deliberada, es decir, la calidad efectiva podría ser inferior o la cantidad de bienes o servicios podría reducirse en comparación con lo especificado en el pliego de condiciones.

Asimismo, hay casos en los que los beneficiarios de fondos de la UE son empresas privadas que deben presentar tres ofertas para los bienes o servicios que supuestamente han de obtener. Aunque el adjudicatario no esté relacionado formalmente con el beneficiario, posteriormente subcontrata el suministro de bienes o la prestación de servicios al beneficiario, lo que efectivamente significa que el beneficiario también es el proveedor real de los bienes o servicios.

EJEMPLO

Un funcionario que trabajaba para la Inspección de Medio Ambiente era el propietario de una empresa de importaba ciertos tipos de barcos. Al mismo tiempo, estaba participando en la preparación de la licitación para adquirir unos barcos. Obviamente, tenía un incentivo para crear condiciones en el proceso de licitación que favorecieran a su empresa. Puesto que tenía que ocultar su interés en el resultado del proceso de licitación, no presentó la oferta en su nombre, sino en nombre de la empresa de su amigo. Más tarde, el dinero se transfirió de la empresa de su amigo a su empresa a través de facturas falsas.

Dado que este funcionario participó en la redacción de las especificaciones técnicas para la licitación, pudo redactarlas de tal forma que su empresa resultara adjudicataria. Estaba tan seguro de que ganaría que ya había pedido los barcos antes de que se anunciara el resultado de la licitación. Por lo tanto, en las especificaciones técnicas indicó plazos de entrega muy breves que ningún otro licitador podría cumplir. Incluso añadió algunas características de marca específicas a las especificaciones técnicas. Su empresa era, de hecho, la única del país que tenía licencias de importación para esa marca concreta.

EJEMPLO

Los funcionarios que trabajaban para el poder adjudicador estaban interesados en adjudicar el contrato de construcción a un licitador en particular. Para conseguirlo, otorgaron una importancia relativamente alta a la rápida ejecución de las obras en los criterios de evaluación de las ofertas, aunque en realidad no existía tal urgencia por finalizar las obras con rapidez. El motivo era que en los alrededores había reservas naturales y todos los contratistas necesitarían un certificado medioambiental especial para llevar a cabo trabajos de construcción en esa zona. Para obtener dicho certificado se necesitaba un tiempo; sin embargo, un licitador local ya disponía de ese certificado y, por lo tanto, podía realizar las obras con más rapidez. En consecuencia, el contrato fue adjudicado al licitador que presentó la oferta más alta.

EJEMPLO

Se llevó a cabo un concurso para adquirir ciertos equipos en una administración pública local. Los auditores descubrieron que los documentos de la convocatoria de ofertas y los que el adjudicatario presentó compartían algunas características peculiares, por ejemplo, en ambos se usaba el mismo tipo de letra, etc. Los expertos concluyeron que ambos conjuntos de documentos se imprimieron en el mismo dispositivo.

EJEMPLO

Una empresa llevó a cabo un licitación para adquirir determinados tipos de equipos con unas especificaciones técnicas que favorecían a un licitador en concreto. El asunto también llamó la atención de la policía, que realizó una inspección sobre el terreno en las instalaciones del beneficiario. En el coche de un miembro del consejo de administración del beneficiario encontraron varias versiones de las hojas de la oferta de un licitador para la misma licitación. Todas las hojas eran exactamente iguales, con excepción del precio, que variaba ligeramente. Obviamente, el objetivo del miembro del consejo de administración era adjudicar el contrato a ese licitador a un precio tan solo ligeramente inferior al de la siguiente mejor oferta. Simplemente esperó a la apertura de las demás ofertas para conocer la siguiente mejor oferta e introducir la hoja «correcta» en los documentos de la oferta.

EJEMPLO

Un miembro del consejo de administración de una empresa privada fundó una organización sin ánimo de lucro para mantener una reserva natural en una región relativamente remota y presentó una solicitud de fondos de la UE para adquirir una determinada cantidad de vacas. El pliego de condiciones exigía que todas las vacas procedieran (como vacada) del mismo proveedor. Debido a esto, únicamente se presentaron dos ofertas, ya que no había otros proveedores en las proximidades que pudieran ofrecer 200 vacas de una vez. Resultó adjudicataria la misma empresa privada. Podía ofrecer las vacas a un precio muy competitivo, puesto que ya estaban allí y los costes adicionales eran nulos. De hecho, las vacas ni siquiera se trasladaron, sino que siguieron en el mismo pastizal.

Indicadores de alerta

- ◆ Se elige un procedimiento cerrado, aunque habría sido posible utilizar un procedimiento abierto.
- ◆ Los criterios de elegibilidad o adjudicación se determinan de una forma que favorece a un licitador concreto o incluso lo cualifica exclusivamente.
- ◆ Existen vínculos familiares entre los empleados de la autoridad pública que publica la licitación y una empresa u organización licitadora.
- ◆ Los directivos y el personal que ocupa puestos de relevancia en el organismo adjudicador y el operador económico participan en una actividad comercial externa no revelada.
- ◆ Uno o más operadores que ya figuran en la lista no cumplen los requisitos, por ejemplo, información de los comentarios de otros candidatos, rumores, etc.
- ◆ Hay candidatos cualificados que no superan la fase de evaluación de los requisitos técnicos.
- ◆ Se observa un favoritismo injustificado o inusual hacia un operador económico específico.
- ◆ Los empleados muestran un comportamiento inusual: un empleado pregunta a otros sobre una licitación a pesar de que no está a cargo de ese procedimiento de licitación ni participa en el mismo.
- ◆ La persona encargada de redactar el pliego de condiciones (o simplemente un alto funcionario) insiste en contratar a una empresa externa para que le ayude a redactar el pliego de condiciones sin que existan motivos obvios.
- ◆ Se solicitan a empresas externas dos o más estudios preparatorios sobre el mismo asunto y alguien presiona al personal para que se utilice uno de estos estudios en la redacción del pliego de condiciones.

- ◆ Las especificaciones se adaptan a un producto o servicio del adjudicatario, pudiendo incluso ser demasiado específicas para que otros licitadores presenten sus ofertas.
- ◆ Se reduce la cantidad de entregables sin reducir la cantidad pagadera.
- ◆ Se incrementa el número de horas de trabajo, pero los costes materiales siguen siendo los mismos.
- ◆ Se modifican las especificaciones del contrato relativas a la calidad o a la cantidad, lo que hace que se incumplan las especificaciones anteriores establecidas en la convocatoria.
- ◆ Se aceptan continuamente trabajos de coste elevado y baja calidad.
- ◆ No se declara un conflicto de intereses.

2.3 Adjudicación

2.3.1 Conflicto de intereses

Una situación de conflicto de intereses puede producirse después de que se haya seleccionado al adjudicatario. Podría tratarse de una mala supervisión deliberada para que se acepten trabajos incompletos —si es que han llegado a realizarse— o bienes de calidad inferior. Para que se produzca este tipo de fraude, debe haber un vínculo ilícito entre el adjudicatario y un funcionario del poder adjudicador encargado de supervisar la ejecución del contrato. Este funcionario recibirá una recompensa por intervenir en el procedimiento de contratación pública. También es posible que los requisitos del contrato se reduzcan después de seleccionar al adjudicatario. Si un licitador está al tanto de esto, puede presentar la oferta más baja sabiendo que no tendrá que llevar a cabo todo el trabajo a ese precio. Favorecer a determinados proveedores también constituye una infracción.

EJEMPLO

En un proyecto de construcción, el poder adjudicador pidió a los licitadores que presentaran una lista de proyectos realizados con anterioridad durante un período específico como parte de las cualificaciones necesarias. Más adelante se descubrió que, aunque el adjudicatario había presentado la lista, ninguno de los proyectos se había llevado a cabo satisfactoriamente durante el período especificado y, por lo tanto, el licitador debería haber sido descalificado de la licitación. Además, el contrato firmado era muy distinto al contrato anunciado durante la licitación en cuanto a volumen, plazos y objetos. Finalmente, la investigación reveló que el poder adjudicador había aceptado el uso de algunos materiales de calidad inferior que acortaban considerablemente el ciclo de vida del proyecto. El precio de los materiales utilizados era diez veces inferior al de los materiales especificados en el contrato, aunque aun así el poder adjudicador pagó la totalidad del precio al contratista.

Soluciones

- ✓ La adjudicación del contrato debe basarse en criterios objetivos. Existe la tendencia a preferir, por ejemplo, productos locales o al proveedor actual. Es necesario mantenerse al margen de este tipo de tendencia a la hora de redactar los criterios de adjudicación o de elegir el tipo de procedimiento.
- ✓ Durante el procedimiento, es importante ceñirse a los criterios de adjudicación y solicitar declaraciones de ausencia de conflictos de intereses de los responsables de la toma de decisiones. Se pueden revelar conflictos de intereses identificando a los beneficiarios efectivos del licitador.
- ✓ Para evitar esta mala praxis, el poder adjudicador debe velar por que haya un elevado nivel de integridad entre sus empleados. Deberá requerirse una formación especial.
- ✓ Con el fin de evitar tentativas de que prevalezca una mala planificación, los operadores económicos pueden solicitar información adicional. Esto puede indicar que el pliego de condiciones no es lo suficientemente claro. Los poderes adjudicadores tienden a ignorar dichos indicios y a seguir con el procedimiento debido a los ajustados plazos.
- ✓ Una vez superada la fecha límite para la presentación de ofertas, el pliego de contratación no se puede modificar. El tratamiento de las divergencias se posterga a la fase posterior a la adjudicación de un contrato (modificación del contrato).
- ✓ Los contratos se adjudicarán sobre la base de los criterios establecidos.
- ✓ El poder adjudicador deberá asegurarse de que:
 - el licitador no incurra en ningún motivo de exclusión;
 - el licitador reúna todos los criterios de selección;
 - la oferta reúna los requisitos, las condiciones y los criterios establecidos en el anuncio de contrato y en el pliego de contratación;
 - la oferta cumpla las obligaciones aplicables en materia de legislación medioambiental, social y laboral;
 - la evaluación se haya realizado correctamente;
 - el precio no sea anormalmente bajo.

Realizar dichas verificaciones puede ser una tarea complicada. Si la información o la documentación presentada parecen estar incompletas o ser erróneas, o si no se han presentado, los poderes adjudicadores deberán solicitar aclaraciones o pedir que se completen. No obstante, todos estos pasos son importantes para cumplir la legislación sobre contratación pública, así como para la correcta ejecución del contrato. La corrupción, el fraude, los conflictos de intereses, la licitación colusoria o la influencia ilícita constituyen motivos de exclusión. A pesar de la existencia de un motivo de exclusión, un operador económico puede presentar pruebas que demuestren que ha adoptado medidas suficientes para demostrar su fiabilidad. Si dichas pruebas se consideran suficientes, el operador económico de que se trate no quedará excluido del procedimiento de contratación. Además, las leyes nacionales pueden

determinar que algunos motivos de exclusión son facultativos (artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE).³⁰

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

Se puede utilizar el Registro de Contratos para revisar listas de referencias pasadas, como los criterios de selección relacionados con los requisitos técnicos y profesionales. El comprador, el objeto, el precio y el período son datos típicos que figuran habitualmente en las listas de referencias y que también pueden encontrarse en los textos de los contratos. El Registro de Contratos contribuye a mejorar la transparencia

2.3.2 Documentos falsos

EJEMPLO

Una determinada empresa adjuntó un certificado fiscal a su oferta en el marco de un procedimiento de contratación, en el cual declaraba falsamente que no tenía deudas con el presupuesto del Estado. El certificado era completamente falso, había sido redactado por el contable de la empresa.

EJEMPLO

Un operador económico presentó declaraciones falsas conforme a las cuales entraba en la categoría de pequeñas y medianas empresas con la finalidad de establecer una garantía financiera menor para su participación en la licitación. Sin embargo, en realidad, el operador económico pertenecía a una empresa con un gran volumen de negocios, que no declaró. Si el poder adjudicador hubiera tenido conocimiento de esto, el operador económico habría sido clasificado como gran contribuyente y, por lo tanto, su oferta habría sido rechazada. Este tipo de fraude puede darse especialmente en licitaciones abiertas y restringidas.

³⁰ Un ejemplo del Derecho checo: el poder adjudicador puede excluir a un participante del procedimiento de contratación por motivos de inadecuación siempre que demuestre que el participante ha intentado influir injustificadamente en la decisión adoptada por el poder adjudicador en el marco del procedimiento de contratación o ha intentado injustificadamente obtener información no pública que podría otorgarle ventajas indebidas durante el procedimiento de contratación (sección 48 de la Ley n.º 134/2016 rec., sobre la contratación pública).

Soluciones

- ✓ Verificar los documentos directamente en la fuente.
- ✓ Revisar la estructura del accionariado del licitador.
- ✓ Comprobar el número de empleados y el volumen de negocios.
- ✓ Comprobar las conexiones de los accionistas con otras empresas.
- ✓ Verificar la existencia de grupos de accionistas que podrían estar relacionados con el licitador o ser sus socios.
- ✓ Determinar el volumen de negocios y el número de empleados de todas las empresas relacionadas o asociadas con el licitador, de acuerdo con la metodología prevista por la ley.

Indicadores de alerta

Indicadores de alerta generales relativos a la fase de licitación

- ◆ Las ofertas no son redactadas por el proveedor de los bienes o servicios, sino por un consultor externo.
- ◆ La licitación no se anuncia adecuadamente (por ejemplo, se publica en un periódico local en lugar de en uno nacional, en una categoría incorrecta, en una sección inusual de la página principal, etc.).
- ◆ Se observan errores idénticos en dos o más ofertas (por ejemplo, erratas, errores en el nombre o en la dirección del beneficiario, marcas incorrectas, errores de cálculo).
- ◆ Los precios de las ofertas de los licitadores parecen variar en un importe o porcentaje fijo.
- ◆ Hay una gran e inexplicable disparidad en los precios de las ofertas teniendo en cuenta el tipo de obras, bienes o servicios que se van a adquirir.
- ◆ Una oferta es detallada, mientras que todas las demás son generales.
- ◆ Algunos licitadores están haciendo ofertas en ámbitos que no corresponden a su competencia o a su perfil profesional.
- ◆ Más de una oferta ha sido redactada por la misma persona.
- ◆ Los números de teléfono de las personas de contacto del licitador no pertenecen al país donde este está establecido.
- ◆ No hay o apenas hay información adicional sobre el licitador disponible en otras fuentes (por ejemplo, en internet o en los listines telefónicos).
- ◆ En los documentos de la oferta no se indican personas de contacto.
- ◆ Únicamente se indican números de teléfono móvil o direcciones de correo electrónico anónimas (como Hotmail, Google, etc.) para las personas de contacto de los licitadores.
- ◆ Algunos licitadores no tienen dirección física, solo apartados de correo. La dirección es inusual para el tipo de empresa (por ejemplo, se encuentra en una ubicación no comercial).

- ◆ Dos o más licitadores tienen los mismos datos de contacto (teléfono, dirección, persona de contacto, etc.).
- ◆ La licitación no se ha publicado en la plataforma de contratación pública electrónica.
- ◆ El pliego de contratación está incompleto.
- ◆ Hay grandes diferencias inexplicables en los precios de las ofertas de los licitadores.
- ◆ Hay datos claramente erróneos en los documentos de la oferta.
- ◆ Los precios de las ofertas varían considerablemente en comparación con los bienes o servicios ofrecidos en otra licitación.
- ◆ El precio de la oferta de un nuevo licitador en un tipo concreto de licitación es muy inferior al precio de las ofertas de los licitadores que suelen participar.
- ◆ Los licitadores locales piden precios más altos para las entregas locales que para las entregas en zonas alejadas.
- ◆ Los licitadores locales proponen los mismos precios de entrega que los licitadores que se encuentran en zonas más alejadas.
- ◆ Los licitadores se reúnen antes de presentar sus ofertas.
- ◆ Varios licitadores solicitan información adicional similar.
- ◆ Un licitador también presenta la oferta de un competidor.
- ◆ Un empleado del poder adjudicador trabajó para una empresa justo antes de que esta presentara una oferta.
- ◆ Se presiona al comité de evaluación para que seleccione a un contratista concreto.
- ◆ Los documentos oficiales o los certificados de recepción de los documentos se han modificado de manera evidente (por ejemplo, se han tachado partes).
- ◆ Los miembros del comité de evaluación no poseen los conocimientos técnicos necesarios para evaluar las ofertas presentadas, especialmente cuando hay un individuo que los controla.
- ◆ Los elementos subjetivos están sobrerrepresentados en el sistema de criterios.
- ◆ Falta parte de la información obligatoria del adjudicatario.
- ◆ Parte de la información facilitada por el adjudicatario está relacionada con el personal del poder adjudicador (por ejemplo, se indica la dirección de un empleado).
- ◆ Pocas de las empresas que compraron el pliego de condiciones presentan ofertas, especialmente si más de la mitad de ellas abandonan el procedimiento.
- ◆ Hay un gran número de contratos de valor ligeramente inferior a los límites de contratación.
- ◆ Hay una cantidad excesiva de quejas de los licitadores en relación con la licitación.
- ◆ Hay indicios de manipulación de las ofertas en las instalaciones del poder adjudicador (por ejemplo, las ofertas no están dentro de un sobre precintado, una oferta «se olvida» en la caja fuerte, las ofertas no se guardan en un lugar seguro, faltan algunas páginas de las ofertas o las páginas no están firmadas o tienen un formato distinto, etc.).
- ◆ Las ofertas no se abren en sesión pública.

- ◆ La descripción de la oferta es muy imprecisa (básicamente, solo se da una cifra sin cálculos que la justifiquen ni otras explicaciones), lo cual hace que sea imposible compararla con otras ofertas.
- ◆ Las ofertas no se presentan por vía electrónica, especialmente si no se dispone de copias de los correos electrónicos que demuestren que la oferta ha sido solicitada y recibida (hace referencia a ofertas ficticias). Normalmente, las ofertas no se presentan en papel con membrete de la empresa.
- ◆ En los criterios de evaluación se otorga una importancia excepcionalmente baja al precio: esto puede indicar que las ponderaciones relativas se han ajustado para favorecer a un licitador concreto.
- ◆ La apertura de las ofertas no se realiza en la fecha anunciada: esto puede indicar que algunas ofertas se presentaron más tarde.
- ◆ Dos o más ofertas tienen el mismo formato, aunque el poder adjudicador no especificó ningún formato especial.
- ◆ La licitación se canceló sin motivo aparente después de recibir las ofertas y posteriormente se organizó una nueva licitación para el mismo contrato. Esto podría indicar que se desea obtener información sobre los demás licitadores para que el licitador favorecido pueda así adaptar su propia oferta.
- ◆ Se presentaron ofertas fuera de plazo: se aceptan una o más ofertas aunque se han presentado fuera de plazo.
- ◆ Se establece un nuevo plazo después de la presentación de algunas ofertas fuera de plazo.
- ◆ Las ofertas no se presentan en un sobre precintado. Las ofertas no se guardan en un lugar seguro con acceso limitado.
- ◆ Algunas son rechazadas por errores de escasa importancia.

III. Fase posterior a la licitación

En la fase posterior a la licitación, se ha de verificar si el contrato se ejecuta de conformidad con el resultado del procedimiento de contratación y si se cubren las necesidades principales. Posteriormente, en esta fase se efectúan los pagos al contratista, se realizan modificaciones en el contrato, se resuelve cualquier posible problema, etc.

Tipos comunes de fraude o infracción

- Calidad de la ejecución del contrato.
- Ofrecimiento de sobornos.
- Malversación.
- Subcontratación de trabajos sin recibir la aprobación necesaria.

3.1 Calidad de la ejecución del contrato

No se comprueba la calidad o no se reclama la garantía. No obstante, la modificación de un contrato constituye una infracción de la ley. En ocasiones, las partes ignoran los trámites y la ejecución real difiere de lo recogido en el texto del contrato.

Soluciones

- ✓ Los términos de los contratos deberían establecer unos controles de calidad, una supervisión, una garantía y unas sanciones adecuados. Las directivas sobre contratación pública a partir de 2014 permiten la modificación de los contratos. Sin embargo, los contratos no deben modificarse de forma habitual. Por ejemplo, los precios bajos no deberían compensarse con modificaciones menores (equivalentes al 10 % o al 15 % del valor original).

Mejores prácticas

La publicación del texto de los contratos, por ejemplo en un Registro de Contratos, constituye una herramienta de prevención universal. Tiene un efecto disuasorio, ya que los poderes adjudicadores no se atreven a desviarse del contrato.

3.2 Ofrecimiento de sobornos

Cuando se concluye el procedimiento de adjudicación de un contrato, los sobornos se suelen realizar en forma de comisiones ilegales: después de recibir un pago, el contratista paga o devuelve un porcentaje establecido de antemano de cada importe recibido. Independientemente de la forma en que se pague el soborno, los precios suelen incrementarse artificialmente o se produce una reducción de la calidad de los productos y servicios para cubrir el soborno.

El ofrecimiento de sobornos da lugar a otros tipos de fraude, como la falsificación de facturas, el registro de gastos ficticios o el incumplimiento de las disposiciones contractuales.

EJEMPLO

El constructor presentó trabajos y documentos relativos a la ejecución de obras que, en realidad, no se llevaron a cabo o se ejecutaron utilizando materiales de calidad inferior. Las obras fueron aprobadas por el supervisor de la obra a cambio de un soborno, que registró falsamente que las cantidades o la calidad de los materiales utilizados eran suficientes. De este modo, el contratista pagó un precio excesivo al constructor y parte de ese pago se ofreció al supervisor de la obra.

Soluciones

- ✓ Examinar la situación sobre el terreno.
- ✓ Solicitar asesoramiento especializado.
- ✓ Comprobar cómo se han utilizado los importes destinados a la ejecución del contrato.

EJEMPLO

De acuerdo con el contrato, era necesario establecer garantías en una determinada cuenta bancaria, que no se utilizaría para la ejecución del contrato. No obstante, el dinero fue transferido en concepto de anticipo a otras cuentas distintas a la indicada en el contrato. El poder adjudicador estaba al tanto de la situación e hizo la vista gorda a cambio de un soborno. Durante el procedimiento de licitación, el poder adjudicador solicitó pruebas de la cuenta bancaria y una carta de garantía del banco. El banco comunicó al poder adjudicador la necesidad de transferir el dinero a la cuenta correspondiente, conforme al acuerdo entre los representantes del poder adjudicador y el proveedor. Después, el contrato se celebró y el anticipo se transfirió a la cuenta correcta indicada en el acuerdo. Sin embargo, después de transferir el dinero, los bienes no fueron suministrados y el dinero no pudo recuperarse.

Soluciones

- ✓ Verificar los documentos de identificación financiera presentados por el licitador.
- ✓ Verificar el establecimiento de las garantías bancarias presentadas por el licitador.
- ✓ Confirmar la motivación que justificó el cambio de cuenta a la que el poder adjudicador transfirió el dinero.

3.3 Malversación

Este tipo de fraude puede encontrarse en cualquier fase del proceso de contratación pública.

EJEMPLO

El contratista recibió un importe en concepto de anticipo para la realización de varios trabajos. Sin embargo, el dinero se utilizó para otros fines, como saldar deudas y realizar otros trabajos distintos a los definidos en el contrato. Los trabajos para los que se celebró el contrato con el poder adjudicador no se llevaron a cabo.

Indicadores de alerta

- ◆ El incumplimiento del contrato puede sugerir la malversación de los fondos recibidos por el contratista para la ejecución del contrato.

Soluciones

- ✓ Verificar periódicamente las fases de ejecución del contrato.
- ✓ Revisar las cuentas del contratista.

3.4 Subcontratación de trabajos sin obtener la aprobación necesaria

La subcontratación de trabajos sin haber obtenido las aprobaciones necesarias constituye otro tipo de infracción que se da en la fase posterior a la licitación.

EJEMPLO

El contrato celebrado con el poder adjudicador estipulaba que los trabajos no podían subcontratarse en su totalidad. Únicamente se permite un determinado porcentaje de subcontratación con la condición de que se obtenga previamente el consentimiento del ingeniero o la aprobación del poder adjudicador. El contratista subcontrató íntegramente los trabajos a una empresa que participó en la licitación pero fue rechazada por no cumplir las condiciones necesarias en relación con la capacidad técnica. Los documentos presentados al poder adjudicador para recibir los pagos certificaban que los trabajos fueron ejecutados por el propio contratista, aunque, en realidad, habían sido ejecutados por el subcontratista. El contratista no informó ni al poder adjudicador ni al ingeniero acerca de la subcontratación. Dicha omisión podría haber dado lugar a la cancelación del contrato por la obtención indebida de fondos.

Soluciones

- ✓ Identificar al ejecutor real del contrato.
- ✓ Determinar qué posibilidades reales tiene el adjudicatario de ejecutar el contrato.
- ✓ Verificar los importes pagados por el contratista al subcontratista.

- ✓ Constatar el motivo por el que el subcontratista no informó al poder adjudicador y por el que el subcontratista no obtuvo las aprobaciones necesarias.
- ✓ Comprobar los trabajos realmente ejecutados por el subcontratista.

Indicadores de alerta

Indicadores de alerta generales relativos a la fase posterior a la licitación

- ◆ Se producen cambios frecuentes en el contrato.
- ◆ El adjudicatario empieza a pedir más dinero aduciendo que ha habido complicaciones imprevistas que no podían preverse durante la firma del contrato y el poder adjudicador accede fácilmente a la petición.
- ◆ Los registros necesarios para evaluar el progreso de los trabajos o la entrega de los bienes están incompletos o no existen.
- ◆ El poder adjudicador acepta trabajos que están claramente incompletos, que no están relacionados con el contrato o que no se han realizado en absoluto.
- ◆ El poder adjudicador acepta la reducción de la calidad o de la cantidad de bienes con respecto a lo especificado en el contrato o en el pliego de condiciones.
- ◆ El adjudicatario subcontrata sus actividades a otra persona, especialmente a alguien que está bajo la influencia del poder adjudicador, al poder adjudicador en cuestión o a otro licitador.
- ◆ El contrato se adjudica a empresas desconocidas que carecen de trayectoria comercial.
- ◆ El contrato comienza a ejecutarse antes de su firma.
- ◆ Hay anomalías en las facturas presentadas (por ejemplo, importes que superan el valor del contrato, fechas y datos bancarios y de contacto incorrectos, etc.).
- ◆ Se modifican el nombre y la naturaleza jurídica de la empresa y el funcionario responsable no lo cuestiona.
- ◆ Se presentan numerosas o dudosas solicitudes de modificación para un contratista específico, que son aprobadas por el mismo funcionario del proyecto.
- ◆ En los proyectos internacionales, transcurre un período prolongado e injustificado entre el anuncio del adjudicatario y la firma del contrato (esto puede indicar que el contratista se está negando a pagar o que está negociando un soborno).
- ◆ Un empleado del contratista muestra un comportamiento anómalo al examinar el archivo: se muestra reacio a responder a preguntas sobre retrasos injustificados y sobre la ausencia de documentos o se resiste a que la administración inspeccione sus libros y registros.
- ◆ Existen discrepancias entre las declaraciones y los documentos justificativos o las visitas sobre el terreno.
- ◆ Los artículos facturados no pueden encontrarse en el inventario ni en otra parte.
- ◆ Se presentan facturas duplicadas para el mismo artículo. Se efectúan varios pagos para la misma factura.
- ◆ El importe total pagado al contratista supera el valor del contrato.

IV. Herramientas horizontales para la prevención del fraude

4.1 Transparencia

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido una serie de condiciones que se deben cumplir a escala nacional para la celebración de contratos, con el fin de adecuarse a los principios del Tratado³¹. La transparencia es la primera obligación general, que se traduce en la exigencia de dar suficiente publicidad a los contratos. Durante el procedimiento deberá establecerse una serie de garantías para garantizar que este sea justo e imparcial, que el objeto del contrato se defina adecuadamente y de manera no discriminatoria, que se conceda acceso en igualdad de condiciones a los operadores económicos de otros Estados miembros, que se reconozcan los certificados, los títulos, los diplomas y los documentos que justifican una cualificación concreta, que los plazos fijados ofrezcan a todos los participantes suficiente tiempo para evaluar y preparar correctamente sus ofertas y, si se permite la negociación, que todos los participantes tengan acceso a la misma información y reciban el mismo trato. En lo que respecta a la selección de los participantes, el número de licitadores invitados puede restringirse, siempre que esto se haga de una manera transparente y no discriminatoria. Con respecto a la adjudicación del contrato, deben respetarse las normas de procedimiento establecidas inicialmente y los principios de no discriminación e igualdad de trato.

Existen riesgos inherentes a la contratación pública, algunos de los cuales son inevitables dependiendo de los intereses económicos en juego, del volumen de actividad en cuestión y de la estrecha cooperación que se necesite entre los sectores público y privado a lo largo de los procedimientos de contratación pública. Una de las soluciones más eficaces es reforzar la transparencia a lo largo de todo el ciclo de contratación. Por lo tanto, es muy importante promover el uso de las TIC durante el proceso de contratación pública, especialmente a la luz de las nuevas Directivas. No cabe duda de que estas herramientas reducen los riesgos, sin embargo, las TIC por sí solas no pueden eliminar los riesgos por completo, de ahí que estos riesgos deban gestionarse.

4.1.1 Contratación pública electrónica

Una herramienta de prevención eficaz de control público puede incluir lo siguiente:

- el uso de medios electrónicos para el proceso de contratación pública;
- la creación de un registro electrónico de empresas;
- la creación de un perfil electrónico de los poderes adjudicadores;
- la creación de un registro de personas a las que se prohíbe participar en los procedimientos de contratación pública;
- la divulgación obligatoria de información;

³¹ Aunque los contratos no estén sujetos a las Directivas sobre contratación pública, o no lo estén completamente, en una evaluación eso también se aplica a los contratos que superen los límites.

- la creación de un registro de socios del sector público (anteriormente conocido como «registro de beneficiarios efectivos»).

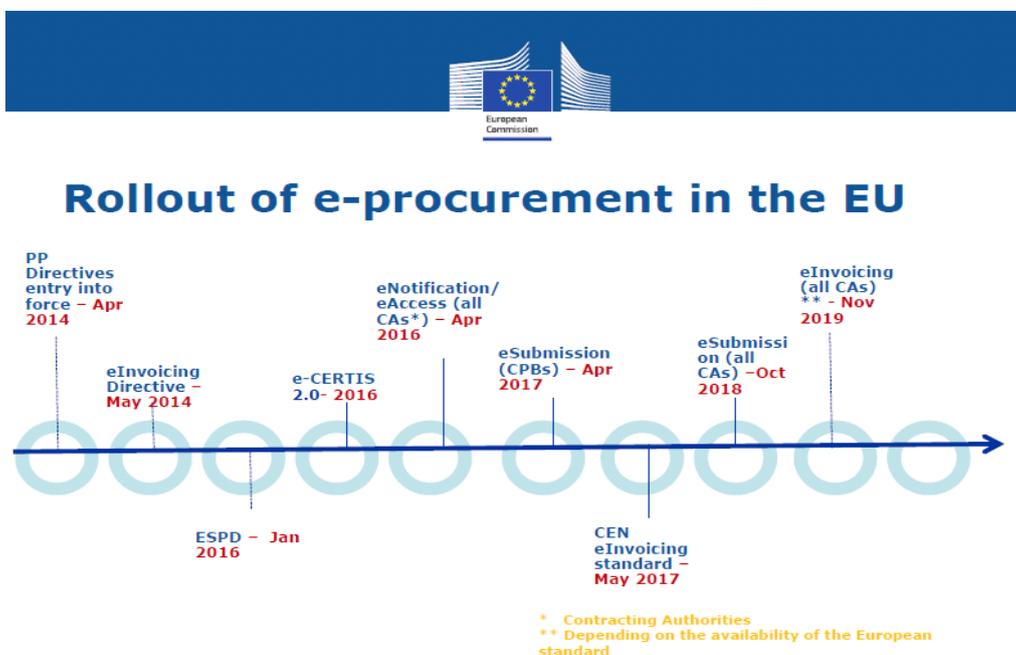
1) *Uso de medios electrónicos para la contratación pública*

A) *Fase previa a la licitación*

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

El desarrollo de un entorno de contratación pública electrónica nacional es un componente principal del proyecto de la UE/OCDE para prestar «Apoyo a la ejecución de la reforma de la contratación pública eslovaca en el marco del plan de acción de condicionalidad ex ante de los Fondos EIE». El proyecto fue diseñado entre la República Eslovaca, la Comisión Europea y la OCDE para ayudar a la República Eslovaca a promulgar el plan de acción del país de cara a cumplir los requisitos de condicionalidad ex ante (GEAC PP) para el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

La implantación de la contratación pública electrónica sigue el calendario establecido por las nuevas Directivas de la UE en materia de contratación pública.



Se dio la máxima prioridad en términos de contenido y plazos a la estrategia completa de contratación pública electrónica, habida cuenta de su impacto en el sistema de contratación pública general para la República Eslovaca. La estrategia analiza la situación actual y al

mismo tiempo aborda cuestiones fundamentales para su correcta aplicación, incluida la responsabilización política, el modelo de gobernanza y la interoperabilidad de los sistemas, entre otras cosas, presentando al final una hoja de ruta para realizar una transición escalonada a una contratación pública completamente electrónica.

Dentro de la fase previa a la licitación, la estrategia mencionada prevé la transición al uso de medios electrónicos para los siguientes procesos:

<i>Planificación de la contratación pública</i>	<i>Preparación de la contratación pública</i>
<i>Presentación de las solicitudes de contratación pública</i>	<i>Agrupación de las solicitudes de contratación pública</i>
<i>Evaluación de las solicitudes de contratación pública</i>	<i>Creación del anuncio de contrato/anuncio de licitación</i>
<i>Aprobación</i>	<i>Proceso de consulta</i>
	<i>Publicación del anuncio de contrato/anuncio de licitación</i>

Planificación de la contratación pública

Cada poder adjudicador presenta en formato electrónico el plan de contratación pública anual. El sistema admite la unión de planes individuales a niveles más altos y el proceso de aprobación. El valor estimado del contrato se calcula sobre la base de unas normas predefinidas y con la ayuda del sistema, que ofrece los datos necesarios correspondientes a los procedimientos de contratación pública anteriores.

✓ <i>Cálculo del valor estimado del contrato</i>	✓ <i>Función de aprobación de las solicitudes de contratación pública</i>	✓ <i>Registro único de los usuarios</i>
--	---	---

Preparación de la contratación pública

El sistema ayuda al usuario a preparar el anuncio de contrato, el pliego de condiciones y el anuncio de licitación. Genera plantillas aplicables a todos los casos posibles y permite consultar el historial de todos los pliegos de condiciones anteriores (descripciones y especificaciones técnicas incluidas), que pueden reutilizarse total o parcialmente en las nuevas licitaciones.

El sistema electrónico de contratación pública facilita la consulta pública y permite el primer control previo voluntario. Toda la información relativa a la preparación de la contratación pública puede rastrearse en el sistema. Además, todos los fragmentos de información se guardan y se almacenan automáticamente.

✓ <i>Agrupación de las solicitudes</i>	✓ <i>Plantillas de descripción de la licitación</i>	✓ <i>Función de consulta pública</i>
✓ <i>Función de controles previos</i>	✓ <i>Mejora de la asistencia lingüística en inglés</i>	✓ <i>Limitación geográfica en las licitaciones</i>
✓ <i>Separación de procedimientos: claridad</i>	✓ <i>Función de firma electrónica</i>	✓ <i>Publicación de anuncios: TED</i>

B) Fase de licitación

El anuncio de contrato/anuncio de licitación se enviará automáticamente al boletín de contratación pública nacional y al Diario Oficial de la UE (TED). La información básica sobre el anuncio de licitación está disponible en eslovaco y en inglés.

Los operadores económicos reciben una notificación automática, dependiendo de las categorías de bienes, servicios u obras en las que se hayan inscrito. Los operadores económicos presentan sus ofertas de forma totalmente electrónica. Los operadores económicos pueden utilizar el documento europeo único de contratación (en lo sucesivo, «DEUC») para indicar que disponen de los certificados necesarios. Los operadores económicos no tienen que registrarse para cada licitación en la que participen; utilizarán las credenciales que reciban al inscribirse en el registro nacional de operadores económicos. Si no se utiliza el DEUC, los certificados requeridos se transfieren automáticamente desde los sistemas nacionales de origen, ya que están integrados en el sistema de contratación pública. No se permite la participación de operadores económicos que figuren en listas negras.

Se realiza un control automático de las certificaciones (ya sea a través del DEUC o mediante la presentación electrónica de documentos) durante la fase de la solicitud de participación y, de no completarse, el operador económico no podrá presentar una oferta. Los operadores económicos utilizan la firma electrónica para confirmar la validez de los documentos que presentan. Los operadores económicos no necesitan ningún *software* especial (es decir, que no esté disponible habitualmente) para presentar sus ofertas.

Las preguntas formuladas por los operadores económicos se envían por vía electrónica y las respuestas de los poderes adjudicadores también se comparten por vía electrónica. Todo el intercambio de información (preguntas y respuestas) se registra en el sistema. Las ofertas se evalúan con la asistencia del sistema. Todas las calificaciones, resultados intermedios, observaciones y puntuaciones totales se registran en el sistema.

Si el procedimiento es una subasta en línea, el adjudicatario propuesto se decide automáticamente al final de la subasta. En cuanto se propone un adjudicatario, se lleva a cabo el segundo control previo (control antes de firmar el contrato), con la asistencia del sistema.

✓ <i>Función de evaluación de ofertas</i>	✓ <i>Certificación inicial de los operadores económicos</i>	✓ <i>Control antes de la firma del contrato</i>
✓ <i>Integración de los registros nacionales</i>	✓ <i>Función de firma electrónica</i>	✓ <i>Certificación unificada de operadores económicos</i>
✓ <i>Integración y adopción del DEUC</i>	✓ <i>Lista negra unificada de operadores económicos</i>	✓ <i>Evaluación y tratamiento de ofertas del catálogo electrónico</i>
✓ <i>Integración de los registros de estados financieros</i>	✓ <i>Asistencia para propuestas del catálogo electrónico</i>	✓ <i>Integración de e-CERTIS</i>

C) Fase posterior a la licitación

El procedimiento completo tras la finalización de la contratación pública consta de las siguientes suboperaciones:

<i>Creación de los contratos</i>	<i>Ejecución de los contratos</i>
<i>Compilación y creación de los contratos</i>	<i>Entrega de los productos/el objeto del contrato</i>
<i>Finalización del contrato</i>	<i>Aceptación de los productos/el objeto del contrato</i>

Recepción – Aprobación – Aceptación de facturas

Órdenes de pago y ejecución de los pagos

Creación de los contratos

Una vez se hayan realizado satisfactoriamente todos los controles previos al contrato, este se prepara en el sistema y el poder adjudicador y el operador económico lo firman electrónicamente. El contrato se publica automáticamente en los registros correspondientes, en el boletín de contratación pública nacional y en el registro central de contratos. Se publican la lista de licitadores y los resultados. El contrato está disponible tanto en formato electrónico como en papel (impreso a partir de la versión electrónica); ambos formatos son oficialmente válidos.

✓ <i>Función de creación de contratos</i>	✓ <i>Contratos disponibles en papel y en versión electrónica</i>	✓ <i>Mínimo de ofertas válidas</i>
✓ <i>Publicación automática de los resultados de las ofertas</i>		

Ejecución de los contratos

Los pedidos generados electrónicamente se envían (en su caso) al operador económico de acuerdo con los términos contractuales, es decir, del acuerdo marco. El operador económico entrega los bienes/servicios/obras al poder adjudicador conforme a los pedidos y los comprobantes de entrega se registran en el sistema. La aceptación por parte del poder adjudicador del formato de los entregables del contrato se registra en el sistema. El operador económico envía las facturas correspondientes mediante la función de facturación electrónica. Se realiza un triple control en el sistema (pedido, comprobante de entrega y factura) para corroborar la coherencia de todos los documentos registrados. La aprobación de las facturas se registra en el sistema.

Se generan electrónicamente las órdenes de pago. El pago electrónico es el método preferido para la ejecución de los pagos. Las órdenes de pago se transmiten a los bancos, que transfieren los importes correspondientes a las cuentas de los operadores económicos. Una vez se hayan ejecutado todos los pagos y se hayan comprobado todos los elementos del contrato, el contrato y el procedimiento de contratación pública relacionado se cierran. A continuación, se realizará la evaluación del operador económico.

✓ <i>Función de pedidos electrónicos</i>	✓ <i>Función de gestión de facturas</i>	✓ <i>Función de facturación electrónica</i>
✓ <i>Función de gestión de pagos</i>	✓ <i>Integración con los sistemas del poder adjudicador</i>	✓ <i>Función de pagos electrónicos</i>

Servicio para los contratistas

Los operadores económicos que tengan un contrato vigente con un poder adjudicador pueden supervisar la ejecución del contrato en el sistema, por ejemplo, las cantidades que han entregado, las cantidades aceptadas por el poder adjudicador, las cantidades pendientes de entrega, las facturas presentadas y pagadas o no pagadas, la orden de pago o los pagos

ejecutados. Esto ayuda especialmente a los operadores económicos que no cuentan con sus propios sistemas para dicha supervisión, pero también a todos los operadores económicos cuando deseen comprobar la coherencia entre sus registros y los del poder adjudicador.

Los operadores económicos pueden presentar sus facturas en formato electrónico (facturación electrónica).

✓ <i>Función de facturación electrónica</i>		
---	--	--

Análisis y recopilación de datos

Todos los documentos se presentan y se gestionan electrónicamente. Todos los procedimientos de revisión se gestionan electrónicamente. Las objeciones se presentan utilizando formularios electrónicos, las decisiones relativas a las objeciones se envían a los operadores económicos en formato electrónico y todas las demás comunicaciones se realizan por vía electrónica. Todas las comunicaciones se registran y se les añade un sello de tiempo.

Hay una base de datos con datos reales e históricos detallados sobre contratación pública electrónica a disposición de todas las partes interesadas que necesiten acceder a dicha información, tales como poderes adjudicadores, autoridades de gestión o centrales de compras. Cada parte interesada puede tener un nivel de acceso distinto. La base de datos sobre contratación pública almacena información de todos los sistemas de contratación pública electrónica y de todas las plataformas si hay más de una plataforma disponible. Se pone a disposición de todas las partes interesadas un instrumento de búsqueda flexible para que puedan recuperar fácilmente la información de la base de datos. Se admiten los estándares «de datos abiertos» y se da acceso a todas las entidades con sistemas que puedan conectarse y recuperar datos para realizar sus propios análisis.

Hay disponible una herramienta de inteligencia empresarial flexible para realizar un análisis multidimensional de los datos de la contratación para aquellas personas que tienen acceso a la base de datos sobre contratación pública. La herramienta de inteligencia empresarial aplica el cálculo de un conjunto de indicadores principales de rendimiento que analizan el rendimiento de la contratación pública en diversos ámbitos.

Se ha configurado una base de datos de conocimientos para los poderes adjudicadores y las autoridades de gestión que deseen compartir información valiosa, buenas prácticas, experiencias y casos excepcionales (por ejemplo, fijación de precios, fraude y licitaciones colusorias).

✓ <i>Componente de inteligencia empresarial</i>	✓ <i>Información sobre contratación pública: datos abiertos</i>	✓ <i>Herramienta de búsqueda de información sobre la contratación pública</i>
✓ <i>Búsqueda rápida de información sobre la contratación pública para las autoridades de gestión</i>	✓ <i>Base de datos de conocimientos</i>	✓ <i>Formularios electrónicos: función de propuestas electrónicas</i>
✓ <i>Formularios electrónicos: función de decisiones electrónicas</i>		

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

La plataforma de contratación pública electrónica de Estonia comenzó a funcionar el 2 de febrero de 2011 para proporcionar un espacio de trabajo innovador para que los poderes adjudicadores organizaran contrataciones públicas y los licitadores participaran en ellas. La plataforma consta de un portal de información donde se recopila toda la información pertinente para la contratación y de un registro de contratación pública a través del cual los poderes adjudicadores pueden publicar licitaciones y los licitadores pueden participar en ellas. Ya en 2015, el 80 % de todos los proyectos de contratación pública de Estonia se realizaron a través de esta plataforma. Asimismo, se está elaborando una nueva Ley sobre contratación pública que exige que para 2018 todas las contrataciones públicas se realicen ya por vía electrónica.

Esta plataforma electrónica no solo está concebida para la contratación pública. Desde mayo de 2016 también se puede utilizar para otros proyectos, especialmente para proyectos financiados por la UE en los que la misma empresa privada sea el beneficiario y el poder adjudicador de un proyecto y tenga que cumplir con el llamado requisito de las tres ofertas. La transparencia que ofrece la plataforma electrónica puede traducirse en importantes ahorros económicos al eliminar posibilidades de fraude. Los licitadores y los beneficiarios no pueden modificar la información ya presentada sin dejar un rastro, por ejemplo, es mucho más difícil presentar documentos con efecto retroactivo y manipularlos. Además de eso, la contratación pública electrónica también ofrece un ahorro económico, pues simplifica el intercambio de información y ofrece una mejor relación calidad-precio al aumentar la competencia. Un beneficiario también puede utilizar esta plataforma de forma voluntaria.

El Centro de Inversiones Medioambientales de Estonia empezó a exigir que los beneficiarios de la mayor parte de los proyectos financiados por la UE (que tenían que solicitar tres ofertas para un producto o servicio) publicaran su información relativa a la contratación en esta plataforma electrónica. De este modo, el coste final del proyecto con frecuencia ascendía a tan solo el 50 % de las ofertas indicativas iniciales presentadas por los beneficiarios fuera de la plataforma. En varios casos, la solicitud de financiación de la UE se retiró por completo después de que los beneficiarios conocieran dicho requisito, lo que indica que había algún problema con sus solicitudes iniciales.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

La contratación pública electrónica se ha adoptado como una prioridad máxima para la contratación pública en Grecia, que constituye un conjunto diferenciado de acciones también en la estrategia de contratación pública nacional. Esta prioridad se basa en los beneficios comúnmente aceptados de la contratación pública electrónica en términos de organización de la planificación, la logística, etc., así como en términos de transparencia y responsabilidad en el contexto de la lucha contra el fraude y la corrupción.

En este marco, se diseñaron diferentes sistemas y plataformas informáticas con el fin de que se complementaran y fueran interoperables entre sí:

1. *El Sistema de Contratación Pública Electrónica Nacional (ESIDIS) es un sistema de información integrado desarrollado por la Secretaría General de Comercio (GGE). Asiste al usuario a través de las distintas fases del proceso de licitación y realiza la supervisión de los contratos cuando el presupuesto es superior a 60 000 EUR, IVA excluido. El sistema cuenta, entre otras cosas, con funciones relativas a la preparación y la publicación del anuncio de licitación, la presentación de ofertas, la evaluación y la adjudicación del contrato, y admite todos los distintos tipos de procesos de licitación, incluida la subasta electrónica.*

2. *El Registro Electrónico Central para la Contratación Pública (KIMDIS) es una plataforma para la introducción de datos. Los poderes adjudicadores y los organismos públicos que participan en la contratación pública introducen toda la información necesaria a efectos de recopilación, tratamiento, notificación y publicación. Es obligatorio introducir dicha información para todos los contratos de un valor estimado igual o superior a 1 000 EUR, IVA excluido.*

3. *Desde marzo de 2017 está en funcionamiento un Sistema Central de Lotería en línea para garantizar la transparencia y la equidad en el proceso de adjudicación directa. Los poderes adjudicadores del sector público tienen la opción de recurrir a la adjudicación directa cuando el valor estimado del contrato es igual o inferior a 20 000 EUR, IVA excluido. Aunque la adjudicación directa es una herramienta útil para responder con rapidez y flexibilidad a necesidades excepcionales y urgentes de proyectos pequeños, el proceso es susceptible de una aplicación repetitiva y abusiva. La información del Sistema de Lotería garantiza que el contrato se adjudique a un contratista aleatorio elegido de una lista de proveedores elegibles.*

2) Registro electrónico de empresas

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

Desde el 1 de febrero de 2007, la República Eslovaca utiliza la versión electrónica del registro de empresas, que está disponible para el público y es gratuita. El registro de empresas lo gestiona el tribunal de registro. La información del registro de empresas se actualiza cada dos días y también está disponible en inglés. El registro electrónico de empresas permite un control público general, ya que puede examinar e identificar posibles conflictos de intereses entre los poderes adjudicadores y los licitadores. No solo da acceso al estado actual de una empresa, sino también a todos los cambios relativos a la empresa desde la fecha de su registro inicial.

3) Perfil electrónico de los poderes adjudicadores

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

La Oficina de Contratación Pública de Eslovaquia implantó el perfil electrónico del poder adjudicador el 1 de marzo de 2014. El perfil electrónico del poder adjudicador es gratuito y está disponible públicamente en el sitio web de la Oficina. Representa otro instrumento útil para la prevención del fraude, ya que es imposible enviar anuncios al boletín de contratación pública nacional sin haber creado un perfil electrónico. Esto significa que el poder adjudicador no puede iniciar legítimamente el procedimiento de contratación pública. El perfil electrónico del poder adjudicador es una herramienta de control eficaz, ya que contiene toda la documentación del procedimiento público. El perfil electrónico es una herramienta muy útil para el control público gracias a una función que permite realizar un control retroactivo de todos los procedimientos públicos llevados a cabo por el poder adjudicador.

4) Registro de personas excluidas de la participación en procedimientos de contratación pública

Otra herramienta de prevención útil es el registro de personas excluidas de la participación en procedimientos de contratación pública. El registro contiene principalmente a los operadores económicos a los cuales la Oficina de Contratación Pública ha decidido prohibir participar en procedimientos de contratación pública. En Eslovaquia, la Oficina de Contratación Pública está obligada a incluir a una persona jurídica en este registro si una sentencia firme de un tribunal la condena y le prohíbe participar en procedimientos de contratación pública. Este registro también es electrónico y está disponible para el público en el sitio web de la Oficina.

- El artículo n.º 151 de la Ley sobre contratación pública de la República de Lituania establece que los poderes adjudicadores tienen la obligación de realizar al menos el 50 % del valor común de la contratación pública a través del Portal Central de Contratación Pública, que mejora la visibilidad y la transparencia de la contratación pública, hace más cómodo para los proveedores consultar los nuevos procedimientos de contratación pública y también ayuda tanto a los proveedores como a los poderes adjudicadores a revisar su historial de acciones. Cabe señalar que la Ley sobre contratación pública aplica la Directiva 2014/24/UE y que su finalidad es estimular el uso de los medios electrónicos para la contratación pública (se puede realizar una contratación pública por medios no electrónicos únicamente en algunos casos).
- La Ley sobre contratación pública establece la posibilidad de que el poder adjudicador rechace la propuesta del proveedor si este no ha cumplido con sus obligaciones contractuales o si se ha producido una infracción importante del contrato público, y lo incluya en lo que se denomina una «lista negra». Aunque esta medida no es muy popular entre los poderes adjudicadores, algunos de ellos han señalado que, después de la aparición de las «listas negras», los proveedores son más responsables en la ejecución de los contratos públicos. Nótese que la medida de las «listas negras» se establece en la nueva Directiva sobre contratación pública, motivo por el cual no se puede tachar de exclusiva.

5) *Divulgación obligatoria de información*

Un acuerdo de divulgación obligatoria es un contrato escrito celebrado entre los sujetos obligados. La información hace referencia a los recursos financieros gestionados por las entidades jurídicas de la administración pública, incluidos los fondos no estatales para fines especiales, o en relación con la gestión de propiedades del Estado, propiedades municipales, propiedades de unidades territoriales superiores o propiedades de entidades jurídicas establecidas por Derecho o la gestión de fondos de la Unión Europea. El acuerdo de divulgación obligatoria entra en vigor el día posterior a la publicación del contrato. El acuerdo de divulgación obligatoria, firmado por todos los sujetos obligados, se publicará en el Registro Central de Contratos. Esta obligación no se aplicará al Banco Nacional de la República Eslovaca ni a los sujetos obligados que sean municipios, unidades territoriales superiores, sujetos obligados que sean su organización presupuestaria u organización contribuyente, y sujetos obligados en los que posean más del 50 % de las acciones. El Registro Central de Contratos es una lista pública de los acuerdos de divulgación obligatoria gestionados en formato electrónico por la Oficina Gubernamental de la República Eslovaca. El acuerdo de divulgación obligatoria, que no se publica en el Registro Central de Contratos, se publicará en el sitio web del sujeto obligado que firma el contrato, inmediatamente después de la celebración de un contrato o de la recepción de la aprobación, si es necesario para el efecto del contrato.

De conformidad con la legislación eslovaca, las entidades estatales tienen la obligación legal de divulgar su información. Los sujetos obligados son:

- autoridades del Estado,
- municipios,

- unidades territoriales superiores,
- personas jurídicas y físicas a quienes la ley confiera el poder de decidir sobre los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas que ejerzan un cargo público,
- personas jurídicas establecidas por Derecho y personas jurídicas establecidas por autoridades públicas, unidades territoriales superiores o municipios,
- personas jurídicas establecidas por entidades estatales con obligación legal.

6) *Registro de beneficiarios efectivos*

El objetivo del registro de beneficiarios efectivos es mejorar la transparencia de la gestión de las fuentes públicas en la contratación pública. El poder adjudicador no celebrará un contrato público con licitadores que no estén registrados como usuarios finales en el registro de beneficiarios efectivos gestionado por la Oficina de Contratación Pública. Esto es así principalmente para garantizar que el contrato público se celebre únicamente con operadores económicos que tengan una estructura de propiedad conocida hasta el nivel de las personas físicas. La identificación de los beneficiarios efectivos es muy importante para mejorar la transparencia, evitar conflictos de intereses y luchar contra la corrupción en la contratación pública. En la República Eslovaca, el registro de socios del sector público lo gestiona el Ministerio de Justicia. Desde el 1 de febrero de 2017 está en vigor una nueva ley sobre el registro de socios del sector público que cubre todos los contratos financiados a partir de fuentes públicas. El registro de socios del sector público impone condiciones más estrictas que la legislación anterior, ya que no permite identificar a los beneficiarios efectivos únicamente a través de la declaración. De conformidad con la nueva ley, la identificación y la verificación del beneficiario efectivo las realiza una persona autorizada, por ejemplo, un abogado, un notario, un banco, un auditor o un asesor fiscal.

4.1.2 **Publicación de la contratación**

- Se divulgarán los requisitos operativos entre todas las partes interesadas: a) publicando y registrando estos requisitos por escrito; b) garantizando que todos los posibles proveedores puedan obtener aclaraciones, especialmente para contratos de mayor valor y, al mismo tiempo, poniendo a disposición de un público amplio las respuestas y registrándolas por escrito.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

Para que el proceso de solicitud de contratos de obras sea lo más transparente posible, cada convocatoria o invitación a licitar de los proyectos cofinanciados por el FSE se publica en el sitio web del FSE. Además, en Austria todas las convocatorias que superen los límites tienen que publicarse en línea en la herramienta «Lieferanzeiger» del periódico «Wiener Zeitung».

- Si se utiliza una lista de proveedores, se garantizará que: a) los riesgos inherentes a la competencia y la transparencia se mitiguen antes de tomar la decisión de recurrir al proveedor; b) la lista se publique sobre la base de un conjunto de criterios claramente definidos y establecidos; c) la lista se actualice con regularidad y se establezca y se dé publicidad a un canal específico para que las partes interesadas envíen sus solicitudes, dentro de un marco temporal apropiado.
- Se garantizará que las especificaciones: a) estén basadas en necesidades identificadas; b) estén diseñadas para evitar un tratamiento prejuicioso (ideas preconcebidas) y redactadas de una forma clara y comprensible que no sea discriminatoria; c) se diseñen haciendo hincapié en los resultados y no en los métodos utilizados, con el fin de promover la innovación y la rentabilidad.
- Se garantizará que los criterios de adjudicación se definan de una forma clara y objetiva: a) utilizando el criterio de la oferta económicamente más ventajosa³², excepto en aquellos casos en los que pueda utilizarse el criterio del precio más bajo; b) especificando la ponderación relativa y justificándola; c) especificando, si procede, en qué medida se tienen en cuenta los criterios económicos, sociales y medioambientales; d) incluyendo y registrando información sobre las competencias del poder adjudicador para intervenir, así como su poder para negociar, por ejemplo.
- Para garantizar una selección objetiva y adecuada de los proyectos, se constituirá un comité de evaluación independiente e imparcial que documente todos los materiales relacionados con la adjudicación de una licitación e informe puntualmente a los licitadores por escrito acerca de la decisión. Además, los departamentos internos de contratación pública o auditoría de los organismos intermedios pueden considerarse otros organismos externos para auditar la decisión del comité de evaluación, como sucede en Austria.

4.1.3 Herramientas de evaluación de riesgos y TIC

Es recomendable disponer de bases de datos nacionales o supranacionales y de herramientas de extracción de datos para evitar el fraude en la contratación pública.

La Comisión ha desarrollado ARACHNE³³, una herramienta informática integrada para la extracción y el enriquecimiento de datos destinada a ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios en los controles administrativos y de gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Esta potente herramienta de calificación de riesgos ayuda a prevenir y detectar errores e irregularidades entre proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas.

ARACHNE puede ayudar a realizar comprobaciones previas mejoradas antes de firmar convenios de subvención y contratos sobre la base de los indicadores de riesgos calculados y diagramas de afinidades. Ofrece de forma sistemática información basada en el riesgo sobre los beneficiarios, contratistas y subcontratistas de los proyectos durante las fases

³² Según se establece en los artículos 67 y 68 de la Directiva 2014/24/UE y en los artículos 82 y 83 de la Directiva 2014/25/UE.

³³ Puede encontrarse más información en: Carta Arachne V1.0 - 7.1.2016:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=es>

de selección, aprobación y ejecución de las operaciones. De esta forma, durante la selección y aprobación, es posible identificar riesgos relativos al conflicto de intereses, el incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales o la capacidad operativa, administrativa o financiera de las empresas para emprender operaciones cofinanciadas por la UE.

Además, durante la ejecución de las operaciones, varios indicadores de riesgo proporcionan valiosas alertas sobre errores o irregularidades potenciales en ámbitos de verificación como la contratación pública, la subvencionabilidad de las operaciones, la concentración de proyectos y partes interesadas o los indicadores de rendimiento.

ARACHNE está disponible para todos los Estados miembros. Una vez que la autoridad de gestión decide usar la herramienta, la Comisión Europea puede ofrecer apoyo técnico para su utilización y la formación de los usuarios. Aunque es opcional, se recomienda su uso ya que constituye una medida efectiva y proporcionada de lucha contra el fraude, por ejemplo, con arreglo al artículo 125, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

Austria y Francia utilizan ARACHNE para detectar riesgos a nivel de beneficiario y desarrollar las medidas correspondientes para evitar el fraude.

En el proceso en curso de ejecución de proyectos relativo a los fondos de la UE, un control de primer nivel y un control de segundo nivel especializados y plenamente operativos pueden resultar esenciales para detectar posibles casos de fraude, documentar y comunicar los casos críticos y así emprender acciones adoptadas por los organismos nacionales o europeos. La herramienta de evaluación del riesgo de fraude de la UE³⁴ desarrollada por la Comisión Europea puede ayudar en este aspecto.

Además, se recomienda desarrollar un sistema de información sobre gestión de riesgos con vistas a analizar y evaluar el riesgo de los poderes adjudicadores y, de este modo, el riesgo de la contratación pública. Dicho sistema ayuda a ejecutar operaciones de control, así como a identificar ámbitos problemáticos que requieren un análisis más profundo, la organización de formación específica, la elaboración de orientaciones, etc. Esta es la práctica establecida, por ejemplo, en Lituania.

4.2 Ética e integridad

Para fomentar la integridad en la contratación pública por parte de las instituciones, una prevención eficaz del fraude depende del cumplimiento de los principios de ética e integridad. Es más probable que se produzcan casos de fraude en contextos menos rigurosos.

4.2.1 Sensibilización y formación

La sensibilización y una formación adecuada son esenciales para concienciar a los empleados acerca de los principios de ética e integridad. Dado que los conflictos de intereses

³⁴ EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014.

constituyen un riesgo fundamental en la contratación pública, todos los organismos y agencias que participan en el proceso de adjudicación deben firmar una declaración personal que confirme que no se hallan inmersas en una situación de conflicto de intereses. No obstante, si hay sospechas de que exista tal grave situación, los empleados están obligados a notificar el caso de inmediato a su superior. A diferencia de la mera existencia de un conflicto de intereses, la ausencia de notificación puede considerarse un comportamiento ilícito y puede comportar acciones judiciales. Si se detecta un conflicto de intereses, el empleado en cuestión tiene que ser excluido inmediatamente del procedimiento y ser sustituido por su representante. Si no cuenta con representación, será necesario garantizar una transparencia absoluta a lo largo del proceso a través de la documentación y la comunicación de las decisiones mediante la plataforma electrónica para actos jurídicos. En determinados casos, también puede que el procedimiento tenga que revisarse o incluso anularse e iniciarse de nuevo. Por último, si es probable que el comportamiento de un empleado desemboque en una causa penal por fraude o corrupción, será necesario contactar con la autoridad de instrucción correspondiente.

Algunas de las medidas para evitar los conflictos de intereses, la colusión y la corrupción y fomentar la integridad podrían ser las siguientes: a) obtener declaraciones de intereses privados de las partes interesadas en el procedimiento y otros sujetos involucrados, si procede; b) garantizar que se comuniquen y se hagan llegar a estas partes interesadas las directrices para abordar los conflictos de intereses, incluidas restricciones y prohibiciones (por ejemplo, obsequios y entrega de información confidencial); c) asegurarse de que las partes interesadas conocen el mapa de riesgos identificados o que reciben la formación adecuada y se les anima a compartir sus preocupaciones y a pedir asesoramiento a los especialistas en relación con la colusión y la corrupción; d) promover una cultura de integridad definiendo y adoptando un conjunto de valores y no simplemente normas de procedimiento mínimas que se han de seguir³⁵.

Se han de tener en cuenta las cuestiones relativas a la integridad durante la fase de selección: a) obteniendo pruebas satisfactorias de la identidad de los posibles proveedores y subcontratistas, incluidos los principales actores con poder de representación legal; b) concediendo importancia al desarrollo de pactos de integridad como parte de una política de lucha contra el fraude para el personal del poder adjudicador y los posibles proveedores; c) excluyendo a los licitadores que tengan una condena penal³⁶.

³⁵ Véase *Preventing Corruption in Public Procurement* (Prevención de la corrupción en la contratación pública), OCDE, 2016.

³⁶ Véase, en particular, la parte III A del documento europeo único de contratación. El formulario se toma del anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7, que se aplica desde el 18 de abril de 2016.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

El Código de Conducta austriaco («Die VerANTWORTung») fue publicado por la Cancillería Federal en 2012 como un instrumento jurídico no vinculante para concienciar sobre la corrupción en los servicios públicos y prevenirla. Incluye explicaciones de reglamentos legales comunes relativos a los conflictos de intereses y la corrupción, así como orientaciones para evitar los conflictos de intereses. El documento está destinado a un público amplio y se comparte tanto con el personal ejecutivo como con los empleados de todos los niveles de jerarquía del sector público. Aunque no contiene ningún reglamento ni ninguna ley nuevos, puede utilizarse para alimentar los debates sobre normas y medidas contra la corrupción y la comunicación para todas las partes interesadas. Aborda cuestiones tales como la aceptación de obsequios, los conflictos de intereses, la parcialidad o el patrocinio ilegal. Además, la formación general de cada empleado público de Austria incluye un módulo que cubre las medidas que los empleados han de adoptar para luchar contra el fraude en el sector público.

4.2.2 Información al público

Asimismo, las siguientes actividades pueden servir para prevenir las infracciones de la ley en materia de contratación pública y para concienciar tanto a los poderes adjudicadores como a los licitadores:

- publicación de las infracciones más comunes en la contratación pública,
- publicación de las directrices metodológicas,
- publicación de la metodología de la contratación,
- publicación de las buenas prácticas, etc.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

La Oficina de Contratación Pública de Lituania proporciona al público información sobre los procedimientos de contratación pública durante el horario de oficina o a través del Portal Central de Contratación Pública. Se realizan consultas por teléfono y por correo electrónico. La página web de la Oficina de Contratación Pública se actualiza con frecuencia e incluye directrices sobre buenas prácticas, por ejemplo, asesoramiento para evitar errores en los procedimientos de contratación pública y utilizar correctamente los actos jurídicos en la práctica.

La Oficina organiza periódicamente sesiones de formación sobre los procedimientos de contratación pública y jornadas de puertas abiertas en las que pueden participar tanto los poderes adjudicadores como los proveedores. Estos eventos ofrecen nuevas oportunidades de entablar un debate interesante, formular preguntas, compartir información y, en general, mejorar las competencias en materia de contratación pública.

La Oficina de Contratación Pública publica periódicamente revisiones y análisis sobre la

4.2.3 Herramienta de denunciantes

Otra herramienta que constituye una mejor práctica para detectar casos de fraude y corrupción es la herramienta de denunciantes.

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

La herramienta de denunciantes fue implantada en Austria por la Fiscalía en 2013. El objetivo del sitio web es permitir a los investigadores de la Oficina contra la Corrupción y la Delincuencia Económica de la Oficina de Contratación Pública establecer un contacto directo con los denunciantes, garantizando el anonimato de estos últimos. Si los investigadores tienen más preguntas sobre la información presentada, pueden ponerse en contacto directamente con el denunciante. En este caso, los denunciantes tienen derecho a decidir si quieren permanecer en el anonimato o dar a conocer a los investigadores su identidad. La herramienta está configurada como un sistema de correo electrónico anónimo e invita a los ciudadanos a denunciar observaciones sospechosas en su entorno laboral o privado a través de un enlace en el sitio web del Ministerio Federal de Justicia. La implementación técnica del sistema garantiza que no se pueda rastrear la fuente.

Se puede presentar información relativa a varias categorías específicas, de acuerdo con el Código Penal de Austria: corrupción, delincuencia económica, fraude relativo a las prestaciones sociales, delincuencia financiera, prácticas contables fraudulentas, delitos del mercado de capitales y blanqueo de capitales.

El sitio web es el resultado de los importantes avances logrados en la lucha contra la corrupción. Además, después de la puesta en marcha de la herramienta, el poder judicial austriaco está mucho más concienciado: se ha reconocido la utilidad de dar voz y animar a los denunciantes debido a recientes casos de corrupción graves en Austria.

4.3 Estrategia nacional de contratación pública

EJEMPLO DE MEJORES PRÁCTICAS

Grecia estableció y adoptó una estrategia nacional de contratación pública en enero de 2017. Esta estrategia refleja la voluntad y la determinación políticas y el compromiso y la disponibilidad de la administración. Fue desarrollada por la Autoridad Única de Contratación Pública griega con la contribución de distintas autoridades nacionales, incluida la Secretaría General contra la Corrupción/AFCOS y la Secretaría General de Inversión y Desarrollo (autoridad competente para la política de cohesión y los fondos estructurales). La Secretaría General de Comercio es la autoridad competente para la coordinación de su aplicación.

La estrategia está programada para un período de ejecución de cinco años e integra los siguientes objetivos, conjuntos de acciones y medidas:

- *la reforma del marco jurídico;*
- *el establecimiento de un sistema coherente y cohesionado de protección legal;*
- *la reforma y racionalización del Registro de Poderes Adjudicadores y la creación de nuevos poderes adjudicadores centrales;*
- *la contratación pública electrónica mediante la introducción e incorporación de soluciones informáticas innovadoras e «inteligentes»;*
- *la mejora de las disposiciones en materia de transparencia, buena gobernanza, innovación, sostenibilidad, protección medioambiental y economía social;*
- *la mejora del acceso para las pymes y las personas con discapacidad;*
- *la actualización de las normas y las herramientas de auditoría;*
- *la formación y la certificación del personal que trabaja en el ámbito de la contratación pública;*
- *los conjuntos de acciones adicionales diferenciados relacionados con los sectores de alto riesgo de la salud y las obras públicas.*

La estrategia de contratación pública es complementaria a otras dos estrategias nacionales transversales: la estrategia nacional de lucha contra el fraude para el sector público y la estrategia nacional de lucha contra el fraude para las acciones estructurales. Estas incorporan reformas y medidas relacionadas, entre otras cosas, con:

- *los controles proactivos;*
- *la evaluación de riesgos y la auditoría;*
- *los códigos de conducta;*
- *la declaración del patrimonio;*
- *la reforma del mecanismo de auditoría;*
- *las auditorías internas;*
- *la presentación de quejas;*

Anexos

Anexo 1 — Lista de documentos de referencia

Principios de integridad en la contratación pública, OCDE, 2009.

Preventing Corruption in Public Procurement (Prevención de la corrupción en la contratación pública), OCDE, 2016.

Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, OCDE, 2009.

Fraud and Corruption Awareness Handbook – A handbook for civil servants involved in public procurement (Guía para la concienciación sobre el fraude y la corrupción - Guía para los funcionarios que participan en la contratación pública), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2013.

Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (Detección y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE), OLAF, 2013 (estudio).

Public Procurement: costs we pay for corruption (Contratación pública: el precio que pagamos por la corrupción), OLAF, 2013 (estudio). Puntos destacados/ámbito de interés: prácticas negativas/positivas, recomendaciones más importantes para todas las autoridades nacionales y de la UE.

Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds [Balance de la capacidad administrativa, los sistemas y las prácticas en toda la UE para garantizar el cumplimiento y la calidad de la contratación pública relacionada con Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)], DG Política Regional y Urbana, 2016 (informe). Puntos destacados/ámbito de interés: 2.9 Irregularidades; 3.7 Autoridades de auditoría; 6.2 Documentos de orientación; 7.5 Aplicación de la ley; 7.7 Transparencia.

Las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública, Tribunal de Cuentas Europeo, 2016 (Informe Especial).

Guía práctica de contratación pública para profesionales, DG Política Regional y Urbana, 2015 (guía).

Fighting corruption in the EU: meeting business and civil society concerns (La lucha contra la corrupción en la UE: inquietudes de las empresas y de la sociedad civil), Comité Económico y Social Europeo, 2015 (opinión).

Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE), Eurobarómetro, DG Migración y Asuntos de Interior, 2015 (informe).

Corruption (Corrupción), Eurobarómetro, DG Migración y Asuntos de Interior, 2012 (informe).

ENLACES ÚTILES

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/>

Anexo 2 - Glosario

Arachne: herramienta para la calificación de riesgos que ayuda a identificar, prevenir y detectar operaciones, proyectos, beneficiarios y contratos o contratistas de alto riesgo. Su objetivo es facilitar a las autoridades de los Estados miembros que participan en la gestión de los Fondos EIE una herramienta para determinar sus proyectos de mayor riesgo.

Auditoría: revisión de las actividades y operaciones de un organismo para asegurarse de que está realizando las funciones que se le han asignado y que se rige por los objetivos, presupuestos, normas y estándares fijados en la estrategia. Este tipo de revisión debe llevarse a cabo a intervalos regulares, y sirve para identificar desviaciones que pueden exigir medidas correctoras.

Autoridad de auditoría: autoridad u organismo nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de comprobar el funcionamiento que se pretende del sistema de gestión y control.

Licitación colusoria: forma específica de colusión entre empresas que puede afectar negativamente al resultado de cualquier proceso de venta o compra en el que se presenten ofertas.

Soborno: promesa, ofrecimiento o entrega, directo o indirecto, por parte de cualquier persona, de cualquier beneficio indebido a cualquier persona que ostente una posición de poder (por ejemplo, un funcionario público, un miembro de una asamblea pública que ejerza poderes legislativos o administrativos, o una persona que dirija una entidad del sector público o privado o que trabaje para una entidad de ese tipo en cualquier calidad), o que pida o reciba por parte de esa persona dicho beneficio indebido, para sí mismo o para cualquier otro, a cambio de que la persona actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones o incumpliendo las mismas³⁷.

Conflicto de intereses: situación en la que un funcionario público tiene un interés privado que puede influir, o parece que puede influir, en el desempeño imparcial y objetivo de su deber oficial³⁸. Se entiende por interés privado cualquier ventaja para sí mismo, para su familia, parientes cercanos, amigos y personas u organizaciones con las que tenga o haya tenido relaciones comerciales o políticas. Incluye, asimismo, cualquier responsabilidad, financiera o civil, relativa al mismo. Con arreglo al Reglamento (CE, Euratom) n.º 966/2012 del Consejo, existe conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de una persona que participe en la ejecución del presupuesto o de un auditor interno se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo de intereses comunes con el beneficiario.

Poderes adjudicadores: las autoridades nacionales, regionales o locales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por una o varias de tales autoridades u organismos de Derecho público.

³⁷ Convenio penal sobre la corrupción, Estrasburgo, 27.1.1999.

³⁸ Consejo de Europa. Recomendación n.º R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los códigos de conducta para funcionarios públicos, artículo 13.

Control: tal como se define en el Reglamento Financiero, toda medida adoptada para garantizar una seguridad razonable con respecto a la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones, la fiabilidad de la información, la salvaguardia de los activos y la protección de datos, la prevención, detección y corrección de fraudes e irregularidades y su seguimiento, así como la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate. Los controles podrán incluir la realización de diversas comprobaciones o la aplicación de políticas y procedimientos para conseguir los objetivos descritos en la primera frase.

Operador económico: toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de la ayuda procedente del Fondo, a excepción de los Estados miembros en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública. A efectos del presente documento, los términos «entidad económica» y «operador económico» se consideran sustancialmente idénticos.

Malversación (desvío de fondos): apropiación indebida de bienes o fondos encomendados legalmente a alguien en su posición oficial como agente o custodio. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha identificado la «malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público» como un delito de corrupción. No obstante, la malversación de fondos no es necesariamente corrupción; también puede ser fraude (por un único agente)³⁹.

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF): organismo de la Comisión Europea responsable de la lucha contra el fraude que va en detrimento del presupuesto de la Unión Europea.

Lucha contra el fraude y la corrupción: parte de un esfuerzo más amplio para hacer frente a la delincuencia financiera y organizada, específicamente el asunto de la lucha contra todas las actividades ilegales que puedan afectar negativamente a los intereses financieros de la UE. El concepto se basa, principalmente, en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se refiere a las actividades que afectan a los intereses financieros de la UE, y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que adopten medidas en virtud del procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas. Desde junio de 1999, el órgano encargado de la lucha contra el fraude es la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Sobre la base de los capítulos 4 y 5 del TFUE, que se refieren a la cooperación policial y judicial en materia penal, Eurojust y Europol también tienen competencias para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra el fraude y la corrupción.

Intereses financieros de la UE: de acuerdo con el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 8383/2013, incluyen los ingresos, los gastos y los activos cubiertos por el presupuesto de la UE y los incluidos en los presupuestos de las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, y los presupuestos administrados y controlados por ellos.

³⁹ Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

Fraude: se define en el artículo 3, «Fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión»⁴⁰:

a) en materia de gastos no relacionados con los contratos públicos, cualquier acción u omisión relativa a:

- i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
- ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
- iii) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial;

b) en materia de gastos relacionados con los contratos públicos, al menos cuando se cometan con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, causando una pérdida para los intereses financieros de la Unión, cualquier acción u omisión relativa a:

- i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
- ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
- iii) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial y que perjudique los intereses financieros de la Unión;

c) en materia de ingresos distintos de los procedentes de los recursos propios del IVA a que se hace referencia en la letra d), cualquier acción u omisión relativa a:

- i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto de la Unión o de los presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
- ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
- iii) el uso indebido de un beneficio obtenido legalmente, con el mismo efecto;

d) en materia de ingresos procedentes de los recursos propios del IVA, cualquier acción u omisión cometida en una trama fraudulenta transfronteriza en relación con:

- i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos relativos al IVA falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la disminución de los recursos del presupuesto de la Unión,
- ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información relativa al IVA, que tenga el mismo efecto; o
- iii) la presentación de declaraciones del IVA correctas con el fin de disimular de forma fraudulenta el incumplimiento de pago o la creación ilícita de un derecho a la devolución del IVA.

Conducta dolosa⁴¹: acto cometido por una persona que, al hacerlo, tenía intención de infringir o perjudicar un interés protegido por la ley, o era consciente de que su conducta

⁴⁰ Artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, DO L 198 de 28.7.2017, p. 29.

podía causar una infracción o perjuicio, y estaba dispuesta a aceptar esa consecuencia, en caso de producirse.

Irregularidad: según el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por estas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

Para la política agrícola común, el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 se refiere a la definición de irregularidad incluida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95.

Sin embargo, para los Fondos EIE, y de conformidad con el artículo 2, apartado 36, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (Reglamento sobre disposiciones comunes), por «irregularidad» se entiende todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la ejecución del Fondo, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado. La misma definición se incluye en el artículo 2, apartado 16, del Reglamento (UE) n.º 223/2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD).

Cohecho: forma de soborno negociado en el que se paga una comisión al sobornado a cambio de los servicios prestados. En términos generales, la remuneración (dinero, bienes o servicios entregados) se negocia de antemano. El cohecho se diferencia de otros tipos de soborno en que existe una colusión tácita entre las dos partes (no es una parte la que extorsiona a la otra). El objetivo del cohecho suele ser animar a la otra parte a cooperar en un sistema ilegal⁴². La forma más común de cohecho consiste en la presentación por parte de un proveedor de una factura fraudulenta o inflada (a menudo por bienes o servicios innecesarios, de calidad inferior, o ambas cosas), con la connivencia de un empleado de la empresa víctima del fraude para que se produzca el pago. Por esta connivencia para garantizar el pago, la persona obtiene algún tipo de compensación (dinero, bienes o servicios) o beneficio (p. ej. un puesto de trabajo para él o para algún familiar). El cohecho se produce a menudo en relación con la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

Protección de los intereses financieros de la Unión: garantía de la eficiencia y la transparencia en la generación de ingresos (derechos agrícolas, cotizaciones del azúcar, derechos de aduana, ingresos por IVA e ingresos que dependen del PIB) para el presupuesto de la UE; eficiencia, eficacia, moderación y transparencia en la utilización de este presupuesto, así como de los presupuestos gestionados por la UE, y en la utilización de los bienes propiedad de la UE, sus instituciones y organismos.

Gasto público: toda contribución pública a la financiación de operaciones con cargo al presupuesto de autoridades públicas nacionales, regionales o locales, al presupuesto de la

⁴¹ Por analogía, véase la sección 15 de la Ley n.º 300/2005 (Código penal eslovaco).

⁴² Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

UE asignado a los Fondos EIE, al presupuesto de los organismos de Derecho público o al presupuesto de asociaciones de autoridades públicas o de organismos de Derecho público. A efectos de determinar el porcentaje de cofinanciación de los programas que reciben financiación del Fondo Social Europeo, también podrá incluir cualquier tipo de recursos financieros aportados colectivamente por empresarios y trabajadores.

Asociación público-privada: forma de cooperación entre organismos públicos y el sector privado concebida para permitir que se consigan unos resultados de mejor calidad de la inversión en proyectos de infraestructuras o en otras áreas de servicio público. Las asociaciones pueden ofrecer servicios públicos de manera más eficaz, ya que tienen la ventaja de poder hacer uso de la distribución de riesgos y la mancomunación de competencias del sector privado y tienen acceso a fuentes de capital complementarias.

Procedimientos de contratación pública:

Los seis tipos principales de procedimientos de contratación pública con arreglo a las Directivas de 2014 son:

- Procedimiento abierto. El más utilizado, que representa el 51 % del total de los contratos adjudicados. Las ofertas tienen que presentarse antes de una fecha determinada y todas las ofertas admisibles son evaluadas.
- Procedimiento restringido. En primer lugar, se pide a los proveedores interesados que presenten pruebas de sus cualificaciones, a continuación se elabora una lista de preselección y solo se invita a licitar a los proveedores preseleccionados.
- Diálogo competitivo. Se utiliza para contrataciones más complejas. El procedimiento implica un diálogo entre el poder adjudicador y los posibles proveedores, con el objetivo de identificar y definir la mejor configuración jurídica o financiera para un proyecto con vistas a satisfacer las necesidades u objetivos del poder adjudicador.
- Procedimiento de licitación con negociación. Después de una convocatoria de licitación y una evaluación inicial, el poder adjudicador invita a los operadores económicos seleccionados a presentar una oferta inicial. Posteriormente, negocia la oferta inicial y todas las ofertas posteriores que se presenten, excepto la oferta final, con vistas a mejorar su contenido.
- El procedimiento negociado sin publicación puede utilizarse únicamente en una pequeña cantidad de casos predeterminados. El poder adjudicador entabla negociaciones contractuales con uno o más proveedores.
- Asociación para la innovación. El poder adjudicador selecciona a los proveedores tras un anuncio y aplica un enfoque de negociación para invitarles a presentar ideas para desarrollar obras, suministros o servicios innovadores destinados a cubrir una necesidad para la que no existe un «producto» adecuado en el mercado. El poder adjudicador puede adjudicar dichas asociaciones a más de un proveedor.

(Reglamento financiero de la UE)

- *Procedimiento abierto: procedimiento normalizado que se puede utilizar para cualquier contrato y que comienza con la publicación de un anuncio de contrato en el Diario Oficial (DO). Las ofertas pueden ser presentadas por cualquier operador económico que esté interesado.*

- *Procedimiento restringido: procedimiento normalizado de dos fases que comienza con la publicación de un anuncio de contrato en el DO y que puede utilizarse para cualquier contrato. Cualquier operador económico interesado puede solicitar su participación, pero solo podrán presentar ofertas aquellos que sean invitados. Dichas ofertas se evaluarán en la segunda fase. Una variante de este procedimiento es el sistema dinámico de adquisición, en el que se utilizan exclusivamente medios electrónicos.*
- *Procedimiento de licitación con negociación: procedimiento similar al procedimiento restringido y que puede utilizarse únicamente en casos específicos, independientemente del valor de la adquisición. Las ofertas presentadas (ofertas técnicas y financieras) se pueden negociar.*
- *Procedimientos tras una convocatoria de manifestaciones de interés: en la convocatoria de manifestaciones de interés se preselecciona a los candidatos o se registra a los proveedores a los que posteriormente se puede invitar a presentar ofertas en distintos procedimientos de contratación.*
- *Procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de contrato: procedimiento excepcional que solo se puede utilizar en determinados casos o circunstancias (por ejemplo, en casos de urgencia extrema). Procedimiento negociado para valores de cuantía media o escasa cuantía: el poder adjudicador debe invitar a licitar a los operadores económicos que hayan manifestado su interés a raíz de la publicidad previa y, además, puede invitar a los candidatos que elija. Para contratos de muy escasa cuantía, se permite la negociación con un único candidato elegido por el poder adjudicador.*
- *Diálogo competitivo: utilizado para procedimientos complejos en los que el poder adjudicador no puede definir los medios para cubrir sus necesidades o evaluar lo que el mercado puede ofrecer en cuanto a soluciones técnicas, financieras o jurídicas sin un diálogo con los posibles licitadores.*
- *Asociación para la innovación: procedimiento de dos fases para la adquisición de un producto innovador que aún no se ha desarrollado y para el cual no existe ningún producto equivalente en el mercado.*
- *Concurso de proyectos: permite al poder adjudicador adquirir un plan o diseño propuesto por un jurado después de un procedimiento competitivo con o sin la adjudicación de premios. El adjudicatario o los adjudicatarios son invitados a negociar antes de la firma del contrato correspondiente.*
- *Procedimiento negociado para contratos inmobiliarios: los contratos inmobiliarios (compra, arrendamiento enfiteúutico, usufructo, arrendamiento, alquiler o compra a plazos, con o sin opción a compra, de terrenos, edificios existentes u otros bienes inmobiliarios) pueden celebrarse recurriendo a un procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de contrato, después de haber estudiado el mercado local.*

Indicador de alerta: señales de advertencia, indicios, indicadores de posible fraude. La existencia de un indicador de alerta no significa que exista fraude, sino que es necesario prestar una atención especial a una determinada esfera de actividad para excluir o confirmar la existencia de un posible fraude. No obstante, algunos patrones, prácticas y formas específicas de actividad son indicadores de alerta que podrían indicar irregularidades o fraude.

Riesgo: amenaza potencial, suceso(s), actividad(es) u oportunidades perdidas que pueden provocar una irregularidad, es decir, una partida de gasto injustificado, la necesidad de realizar correcciones financieras o un daño a la reputación del órgano del sistema de gestión y control. Puede suponer un impacto para el rendimiento del órgano del sistema de gestión y control o incluso del sistema de gestión y control en su conjunto.

Evaluación de riesgos: una de las etapas en el proceso de gestión de riesgos. Implica medir dos cantidades relacionadas con el riesgo R (la magnitud de la pérdida potencial L y la probabilidad p de que se produzca la pérdida).

Gestión de riesgos: proceso continuo, proactivo y sistemático para identificar, evaluar y gestionar los riesgos de conformidad con los niveles de riesgo aceptados, realizado en cada órgano del sistema de gestión y control con el fin de ofrecer una garantía razonable relativa al logro de los objetivos y la prevención del fraude.

Buena gestión financiera: cumplimiento, por parte de la autoridad competente en el desarrollo de sus actividades, de los principios de economía, eficiencia (conseguir la relación óptima entre los medios empleados y los resultados obtenidos) y eficacia para la consecución de los objetivos específicos fijados.

Sospecha de fraude: con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión⁴³, toda irregularidad que da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencional, en particular de un fraude, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas⁴⁴. Desde 2006, los Estados miembros están obligados a determinar si la irregularidad da lugar a sospechas de fraude.

⁴³ DO L 293 de 10.11.2016.

⁴⁴ El Convenio entró en vigor el 17 de octubre de 2002, junto con su Primer Protocolo y el Protocolo relativo a la interpretación del Convenio por el Tribunal de Justicia. El segundo Protocolo entró en vigor el 19 de mayo de 2009.