

RECOMENDACIÓN DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN SOBRE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA INTEGRIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

PREÁMBULO

La experiencia comparada en la tramitación de procedimientos de contratación pública en la Comunidad Foral de Navarra pone de manifiesto la necesidad de reforzar, de forma sistemática y homogénea, las medidas de integridad, transparencia y control a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

Dicha necesidad no se circunscribe únicamente a los momentos nucleares de decisión (aprobación del expediente, adjudicación, modificaciones relevantes), sino que se extiende también a las fases preparatorias, al desarrollo de los procedimientos de licitación y a la ejecución, liquidación y eventual resolución de los contratos.

A tal efecto, y en línea con la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 y con los mapas y catálogos de riesgos elaborados por los órganos estatales y europeos de supervisión y coordinación en materia de contratación pública y de lucha contra el fraude, esta recomendación tiene por finalidad promover la adopción de pautas de mejora orientadas a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de interés y cualesquiera otras irregularidades que puedan afectar a la integridad y la transparencia de los procedimientos de contratación pública.

La Recomendación se inspira, entre otros, en los principios de la Ley Foral 2/2018, de 13 abril de Contratos Públicos (en adelante LFCP), especialmente los relativos a la transparencia, la integridad, la concurrencia y la igualdad de trato, en el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional, así como en las previsiones de la normativa estatal y europea sobre integridad, prevención del fraude, conflictos de interés y contratación electrónica.

Su naturaleza es estrictamente orientativa y no genera nuevas obligaciones jurídicas ni sustituye a las instrucciones, protocolos o procedimientos internos que, en su caso, aprueben las entidades contratantes. Las medidas propuestas deberán aplicarse con arreglo a los principios de proporcionalidad y eficiencia, atendiendo al volumen y complejidad de la contratación de cada entidad, así como a su grado de madurez organizativa y a los recursos disponibles.

No obstante, se recomienda que los poderes adjudicadores adopten, al menos, un nivel básico de cumplimiento en cada una de las fases del ciclo contractual y en cada tipo de actuación, y que evolucionen progresivamente hacia un modelo más avanzado de gestión de riesgos de integridad contractual.

I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

La presente Recomendación tiene por objeto orientar a los poderes adjudicadores de la Comunidad Foral de Navarra en la implantación de un enfoque completo de integridad contractual, articulado en torno a tres fases del ciclo de la contratación (preparación del expediente, licitación-adjudicación y ejecución y extinción del contrato) y a tres tipos de actuaciones (prevención, detección y corrección).

Su ámbito subjetivo comprende a todos los poderes adjudicadores de la Comunidad Foral de Navarra sometidos a la LFCP, con independencia de que la financiación de los contratos provenga de recursos propios, de fondos europeos, u otras fuentes de financiación.

Las pautas contenidas en esta Recomendación se entienden sin perjuicio de las obligaciones específicas derivadas de la normativa europea sobre protección de los intereses financieros de la Unión, de la normativa estatal básica sobre integridad pública y protección de las personas informantes, de los planes antifraude aprobados por cada entidad y de las obligaciones adicionales que resulten de la normativa sectorial que resulte de aplicación. En todo caso, estas pautas son complementarias respecto a todas las obligaciones establecidas en la LFCP.

II. ENFOQUE METODOLÓGICO: GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE INTEGRIDAD CONTRACTUAL

La integridad en la contratación pública se concibe como un sistema, basado en la gestión del riesgo, que combina medidas preventivas, mecanismos de detección temprana y herramientas de corrección, sanción y aprendizaje organizativo.

Se recomienda que cada entidad, en función de su dimensión y recursos, disponga de:

- a) Una evaluación periódica de los riesgos de integridad en la contratación, integrada en sus sistemas de control interno, que identifique los principales escenarios de fraude, corrupción, conflicto de intereses, colusión y otras irregularidades por fases del procedimiento y por tipologías contractuales.
- b) Un mapa de riesgos de contratación de la entidad, alineado, en lo posible, con los mapas nacionales y europeos existentes integrado en los sistemas de control interno y de planificación de la contratación.
- c) Una arquitectura de controles internos que distinga entre controles de nivel 1 (ejercido por el propio órgano gestor) y de nivel 2 (ejercido por los órganos de intervención o control) claramente definidos, y documentados.

d) Códigos éticos y de conducta, así como políticas y protocolos específicos en materia de integridad y conflictos de interés, que sean conocidos y asumidos tanto por el personal implicado en la contratación como por los operadores económicos que participan en los procedimientos.

La evaluación de riesgos puede estructurarse en los tres siguientes niveles, de los cuales, esta recomendación se enfoca, con carácter prioritario, en el tercero de ellos, sin perjuicio de su necesaria conexión con los restantes:

a) Nivel organizativo: análisis global de los riesgos de integridad asociados al modelo de contratación de la entidad (volumen de contratos, concentración de proveedores, peso de la contratación menor, recurrencia a encargos a medios propios, etc.).

b) Nivel procedimental: identificación de riesgos por fases del procedimiento (preparación, licitación-adjudicación, ejecución y extinción), tomando como referencia los catálogos de riesgos y banderas rojas elaborados por cada entidad contratante o, en su defecto, los órganos de órganos especializados.

c) Nivel de expediente: evaluación específica del riesgo de fraude, corrupción y conflicto de interés en los contratos de mayor impacto económico, estratégico o de complejidad técnica, con constancia expresa en la documentación del expediente.

III. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA FASE DE PREPARACIÓN DEL EXPEDIENTE

La fase de preparación del expediente resulta determinante desde la perspectiva de la integridad contractual en la medida en que en ella se define el objeto y características del contrato, las condiciones de su ejecución y las reglas que regirán la concurrencia entre los operadores económicos.

Una adecuada planificación y documentación en esta fase contribuye de forma decisiva a prevenir riesgos de fraude, corrupción y conflictos de interés.

III.1. Medidas de prevención

a) Planificación y programación de la contratación

Es conveniente que la actividad contractual se articule sobre una planificación adecuada, actualizada y coherente con las necesidades a satisfacer en cada entidad. Conforme a la obligación legal establecida en el artículo 2 de la LFCP, se recomienda que el plan de contratación anual o plurianual que debe publicarse, identifique, al menos, los contratos previsibles, su objeto, valor estimado, tipo de procedimiento, posible

división en lotes, previsión de criterios estratégicos (sociales, medioambientales, de innovación, PYMES) y financiación asociada.

El plan debe concebirse no solo como instrumento de transparencia, sino también como una herramienta básica para la a detección temprana de situaciones de riesgo, tales como la fragmentación indebida de contratos, la utilización recurrente de contratos menores para prestaciones de carácter estructural o reiterado, o la sobredimensión del objeto contractual.

b) Definición del objeto, necesidades y especificaciones técnicas

El **objeto** del contrato debe definirse de forma clara y precisa, atendiendo a las necesidades reales que se pretenden satisfacer, por lo que se recomienda que la determinación de dichas necesidades y la definición del objeto contractual se basen en un análisis previo, documentado y proporcional, que identifique claramente el problema a resolver, las alternativas disponibles y la justificación de la opción elegida.

La memoria justificativa que debe contener el expediente, además de incorporar una motivación suficiente de **la necesidad** del contrato, de la idoneidad de la solución elegida y de las principales decisiones adoptadas, conforme a las exigencias establecidas legalmente, debería también justificar la inexistencia de fraccionamiento indebido del contrato, a la vista del conjunto de la contratación del órgano de contratación.

Las prescripciones técnicas deben redactarse de forma neutral, funcional y no discriminatoria, evitando formulaciones que puedan limitar injustificadamente la concurrencia, así como referencias a marcas, patentes u orígenes concretos, salvo en los supuestos legalmente tasados.

Se recomienda someter **las especificaciones técnicas** de mayor complejidad a una revisión por más de una unidad, cuando sea posible, y/o utilizar herramientas apoyo tecnológico, incluidas herramientas de inteligencia artificial para detectar y prevenir el establecimiento de requisitos a medida o potencialmente restrictivos de la concurrencia. En todo caso, estas herramientas deberán emplearse únicamente como soporte del análisis técnico, sin sustituir el juicio profesional.

A estos efectos, además, se recomienda incluir en el expediente, ya sea en la memoria justificativa o en documento separado, declaración expresa de las personas técnicas que determinan las prescripciones, en la que manifiesten que los requisitos establecidos para ese contrato pueden ser cumplidos por más de un proveedor, excepto en los casos en los que legalmente sea posible la adjudicación directa.

c) Elección del procedimiento de adjudicación y de la forma de tramitación

La elección del procedimiento debe justificarse en el expediente de forma expresa, razonada y verificable, con referencia al valor estimado, a las características del mercado y a la normativa aplicable.

Cuando se acuda a procedimientos excepcionales o menos competitivos (negociados sin publicidad, tramitaciones de emergencia u otros supuestos especiales), la motivación debe reforzarse, incorporando un análisis específico de los riesgos de integridad y las medidas de mitigación previstas, que deberán incluirse en el informe de necesidad o en cualquier otro informe propio del expediente.

Se considera buena práctica documentar, en informe normalizado, la decisión sobre la división en lotes, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, explicitando su coherencia con los objetivos de competencia efectiva, participación de PYMES y contratación estratégica, entre otros.

d) Diseño de criterios de selección y adjudicación

La definición de los criterios de solvencia y de los criterios de adjudicación debe realizarse de manera objetiva, proporcional y vinculada al objeto del contrato.

Se recomienda:

- Establecer los umbrales de solvencia **mínimos** que garanticen la capacidad de las empresas licitadoras, evitando requisitos de solvencia basados exclusivamente en experiencias previas o en volúmenes de negocio muy elevados, que puedan excluir injustificadamente a PYMES u operadores nuevos en el mercado.
- Combinar criterios de adjudicación económicos y cualitativos, reduciendo el peso exclusivo del precio cuando ello comprometa la calidad o los objetivos estratégicos.
- Incluir los criterios sociales, medioambientales o de innovación, que procedan, debidamente definidos y verificables, estableciendo los medios y momentos de acreditación de tales requisitos.

e) Diseño de las condiciones de ejecución y penalidades

Se recomienda que, en los pliegos, se definan claramente y de forma específica para ese concreto contrato las obligaciones del contratista, los hitos de seguimiento de la ejecución, los indicadores de cumplimiento, el régimen de incumplimientos y penalidades y las condiciones de modificación, prórroga y resolución, de forma que se reduzca la discrecionalidad en la gestión de la ejecución. Por tanto, han de evitarse fórmulas estandarizadas que no contemplen las particularidades del objeto contractual.

f) Diseño de las condiciones de subcontratación

Los pliegos deberán regular de forma clara las condiciones de la subcontratación, incluyendo la obligación de comunicar los subcontratos previstos y sus modificaciones, las limitaciones cuantitativas y cualitativas aplicables y las consecuencias del incumplimiento.

g) Diseño de las condiciones de modificación, prórroga y revisión de precios

Las condiciones y límites de las posibles modificaciones, prórrogas y, en su caso, revisiones de precios deberán establecerse de forma clara y precisa en los pliegos y en el contrato, evitando cláusulas abiertas o genéricas que puedan generar inseguridad jurídica o alterar el equilibrio competitivo inicial.

h) Integridad, conflictos de interés y organización del procedimiento

Antes de la aprobación del expediente, se sugiere la identificación de los órganos y unidades que intervendrán en el procedimiento (órgano de contratación, mesa, servicios técnicos e informes preceptivos) y la designación nominal de las personas que integrarán los órganos colegiados, haciendo explícita su sujeción a las exigencias legales propias de la contratación, así como a los códigos éticos y de conducta que pueda tener la entidad.

La existencia de conflicto requerirá la abstención y, en su caso, la sustitución de la persona afectada, conforme a la normativa reguladora de estos controles. A efectos de detección, se recomienda la formalización de una DACI por parte de todas las personas identificadas conforme al párrafo anterior, en modelo aprobado por la entidad contratante.

Además, en los contratos de mayor riesgo, -obras públicas, telecomunicaciones o infraestructuras de gran volumen económico o complejidad-, se recomienda complementar la DACI con comprobaciones automatizadas o manuales sobre la veracidad de su contenido, utilizando, cuando sea posible, herramientas de análisis de datos, cruces de información con registros de titularidad real, registros de licitadores, bases de datos de incompatibilidades y otros sistemas equivalentes. Igualmente, para estos contratos, es adecuado llevar a cabo una evaluación de riesgo ex ante, que valore la probabilidad e impacto de los principales riesgos de fraude, corrupción, colusión y conflicto de intereses en las distintas fases del procedimiento y propondrá controles específicos de mitigación.

Esta evaluación se plasmará en una ficha incorporada al expediente.

Para contratos de menor cuantía, se recomienda el uso de listas de comprobación simplificadas que permitan verificar, la ausencia de fraccionamiento, la adecuación del procedimiento elegido y la existencia de medidas mínimas de integridad.

III.2. Medidas de detección

a) Banderas rojas en fase preparatoria

Se recomienda que la persona responsable de la unidad gestora disponga de un catálogo de banderas rojas específico para la fase de preparación del expediente, que permita detectar, entre otros, los siguientes indicadores:

- Justificaciones genéricas o estereotipadas de la necesidad del contrato, sin datos objetivos.
- Reiteración de contratos de objeto muy similar con diferentes unidades o programas en periodos próximos.
- Elección sistemática de procedimientos menos competitivos sin motivación suficiente.
- Especificaciones técnicas que coinciden con productos o soluciones de un único operador económico.
- Plazos de ejecución o de entrega difícilmente compatibles con procedimientos abiertos y competitivos.

La detección de una o varias banderas rojas no implica necesariamente la existencia de fraude o irregularidad, pero aconseja una motivación reforzada del expediente respecto de estas cuestiones, dejando constancia de las verificaciones realizadas y de las medidas adoptadas.

b) Controles internos de nivel 1

De acuerdo con el punto anterior, se recomienda que, antes de la aprobación del expediente, se complete una lista de comprobación por parte de la unidad gestora, que verifique los extremos esenciales de integridad (justificación del objeto y del procedimiento, evaluación del riesgo, DACI, coherencia entre pliegos, criterios y fórmulas, etc.).

Esta lista formará parte del expediente electrónico y se conservará a efectos de auditoría.

III.3. Medidas de corrección

Cuando, en la fase preparatoria, se detecten deficiencias relevantes de integridad (insuficiente justificación del objeto o del procedimiento, posibles fraccionamientos, indicios de conflicto de interés no resuelto u otros), se recomienda proceder, según su naturaleza y gravedad, a:

- La revisión o reformulación de la necesidad y del objeto, incluyendo, en su caso, la acumulación de necesidades en un único contrato o la reestructuración en lotes.
- La modificación del procedimiento de adjudicación inicialmente propuesto, optando por modalidades más abiertas y competitivas.

- La sustitución de las personas afectadas por conflictos de interés no subsanables.
- La suspensión de la tramitación hasta la completa subsanación de las incidencias.

Si los indicios detectados revelaran posibles irregularidades graves o un fraude en sentido estricto, el órgano de contratación, o cualquier persona bajo su responsabilidad, deberá poner los hechos en conocimiento de los órganos competentes en materia de control interno, antifraude o disciplina, así como, en su caso, de las autoridades administrativas sancionadoras o judiciales competentes.

En todo caso, las incidencias detectadas y las medidas correctoras adoptadas deberán servir para actualizar periódicamente el mapa de riesgos, los catálogos de banderas rojas y los procedimientos internos, cerrando el ciclo de aprendizaje organizativo.

IV. FASE DE LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN

La fase de licitación y adjudicación es relevante desde la perspectiva de la integridad pública, al incidir directamente en la concurrencia efectiva, la igualdad de trato entre licitadores y la confianza de los operadores económicos y la ciudadanía en general en el sistema de contratación pública. Una adecuada gestión de esta fase exige extremar las garantías de imparcialidad, transparencia y trazabilidad de las decisiones adoptadas, así como documentar todas las actuaciones realizadas.

IV.1. Medidas de prevención

a) Transparencia y publicidad de la licitación

Se recuerda que la información esencial de la licitación (anuncio, pliegos, criterios de adjudicación y su ponderación, condiciones especiales de ejecución, documentación complementaria) debe publicarse de forma completa, clara y accesible en el Portal de Contratación de la Comunidad Foral y, en su caso, en el Diario Oficial de la Unión Europea, evitando restricciones injustificadas de acceso a la documentación.

Los plazos de presentación de ofertas deberán ser suficientes y proporcionados a la complejidad del contrato, sin que los plazos mínimos establecidos legalmente puedan considerarse, per se, suficientes en todos los casos. Por tanto, deben evitarse reducciones de plazo no justificadas que dificulten la concurrencia, especialmente de PYMES y de operadores de otros territorios.

b) Integridad de la Mesa de Contratación y órganos de valoración

La composición de la Mesa debe configurarse de manera que se garantice la imparcialidad, la competencia técnica, con presencia equilibrada de perfiles jurídicos, técnicos y económicos, así como la ausencia de conflictos de interés de sus miembros. Sus actuaciones se regirán por las previsiones específicas contenidas en los artículos 50 y 51 de la LFCP y en las normas que regulan con carácter general la actuación y funcionamiento de los órganos colegiados.

De acuerdo con lo anterior, en la primera sesión de la Mesa de Contratación o de la unidad gestora cuando aquella no sea preceptiva, se recomienda incorporar una cláusula estándar de integridad en el acta, en la que se haga constar el recordatorio de las obligaciones de imparcialidad, confidencialidad y cumplimiento de los códigos éticos, así como la firma de las DACI de sus miembros, a la vista de las entidades licitadoras en ese concreto procedimiento. Este mismo pronunciamiento deberá extenderse a aquellas personas que, sin formar parte de la mesa de contratación o de la unidad gestora, participen en la valoración técnica de las ofertas.

IV.2. Medidas de detección

a) Banderas rojas en la fase de licitación

Las unidades gestoras y las Mesas de Contratación deberán prestar especial atención a los indicadores de alerta relacionados con:

- La presentación de ofertas anormalmente bajas similares en precio o contenido técnico entre distintos licitadores.
- La existencia de patrones inusuales en los precios (ofertas escalonadas, rotación de adjudicatarios, descuentos idénticos, etc.) que puedan revelar prácticas colusorias.
- La presentación de ofertas incompletas o manifiestamente no competitivas por parte de varios licitadores, que podrían actuar como comparsas.
- La presentación de documentación falsa o de difícil verificación, especialmente en materia de experiencia previa, certificaciones o recursos materiales y humanos.
- Comunicaciones o comportamientos anómalos entre personal interno y determinados licitadores (contactos reiterados, información privilegiada, etc.).

La detección de estos indicios no implica necesariamente la existencia de irregularidades, pero exigirá una verificación adicional debidamente documentada pudiendo requerir la consulta a bases de datos y registros externos cuando sea posible y, en su caso, la comunicación a las autoridades competentes en materia de competencia o a los órganos antifraude.

b) Control de subsanaciones, aclaraciones y admisiones

Durante el desarrollo del procedimiento se recomienda documentar todas las actuaciones relevantes, en particular, se recomienda a la Mesa recoger la información correspondiente a los requerimientos de subsanación para cada licitador: fecha del requerimiento, contenido, plazo otorgado, fecha de recepción y resultado, así como el impacto que la subsanación o su ausencia tiene sobre la admisión o exclusión de la oferta.

Esta información formará parte del expediente y facilitará la trazabilidad de las decisiones.

Las decisiones de exclusión deberán estar sólidamente motivadas, haciendo referencia a los pliegos y a la documentación aportada.

Se recomienda utilizar modelos normalizados de acuerdos de exclusión y de comunicación a los licitadores no admitidos, que incorporen información suficiente para garantizar el ejercicio de sus derechos en caso de recurso o reclamación especial.

c) Verificación de la valoración de ofertas y motivación de la adjudicación

Previamente al inicio de la valoración de las ofertas, especialmente cuando existan criterios sujetos a juicio de valor, se recomienda que la mesa acuerde por escrito designar a los vocales de la mesa que, por su conocimiento en la materia objeto de contratación, vayan a llevar a cabo la valoración técnica de las propuestas. A estos efectos, podrán recabar los informes técnicos precisos en los términos legalmente establecidos.

La valoración se debe plasmar en un informe que incluya el razonamiento técnico que justifique la puntuación otorgada a cada oferta en cada criterio.

Las sesiones de las mesas de contratación pueden celebrarse por cualquiera de las modalidades previstas en el ordenamiento jurídico. No obstante, cuando existan discrepancias sustanciales entre sus miembros o se requieran aclaraciones complementarias sobre cuestiones técnicas complejas, se entiende preferible la celebración de sesiones presenciales o telemáticas que permitan la deliberación simultánea y efectiva de sus miembros, en aras al mejor acercamiento de las posturas o solución de dudas por parte de los presentes.

Se sugiere que el texto de la resolución de adjudicación incorpore una motivación suficiente, clara y comprensible, que explique las razones por las que la oferta seleccionada resulta más ventajosa que las restantes, tanto en términos económicos como cualitativos, evitando fórmulas genéricas o meramente tautológicas, no limitándose sólo a la motivación “*in aliunde*” por referencia a las actas o a otros informes.

IV.3. Medidas de corrección

Cuando, durante la fase de licitación, se detecten por parte de cualquier persona interviniente o tercera, incidencias relevantes que puedan afectar a la integridad o a la

transparencia del procedimiento (filtraciones de información, indicios de colusión, conflictos de interés no resueltos, etc.), se recomienda al órgano de contratación valorar de forma motivada la adopción de las medidas adecuadas, atendiendo a la naturaleza y gravedad de la irregularidad, tales como:

- Acordar la retroacción de actuaciones al momento anterior a la causa del vicio, cuando las deficiencias sean subsanables sin perjuicio para los licitadores.
- Suspender el procedimiento mientras se analizan los indicios de colusión o de fraude, comunicando los hechos a las autoridades de competencia, a los órganos antifraude o al Ministerio Fiscal, según proceda.

En todo caso, las decisiones adoptadas deberán documentarse adecuadamente en el expediente.

V. FASE DE EJECUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DEL CONTRATO

La fase de ejecución constituye también un momento especialmente sensible desde la perspectiva de la integridad contractual, en la medida en que en ella se materializa la prestación objeto del contrato y se gestionan eventuales modificaciones, prórrogas, revisiones de precios o incidencias que pueden afectar al equilibrio económico y a la correcta utilización de los fondos públicos.

Una adecuada organización del seguimiento y control de esta fase resulta, por tanto, esencial para garantizar el cumplimiento de las condiciones contractuales y prevenir desviaciones relevantes.

V.1. Medidas de prevención

a) Sistema de seguimiento y control de la ejecución

Se recomienda asignar θ , desde el inicio de la ejecución, una persona responsable del seguimiento del contrato, con funciones expresamente delimitadas, entre las que se incluirán la verificación periódica de la prestación efectivamente realizada, la validación de certificaciones y facturas, el control de subcontrataciones y la supervisión del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, en particular las de carácter social, medioambiental o de innovación.

En contratos de especial relevancia económica o complejidad técnica, se considera aconsejable establecer mecanismos de supervisión reforzada, que podrán incluir revisiones periódicas adicionales o la intervención de unidades distintas de la gestora.

b) Control de la subcontratación y cadena de suministro

Se recomienda exigir al contratista que mantenga un registro actualizado de subcontratistas y proveedores relevantes, accesible al órgano de contratación.

Se considerará buena práctica que el órgano de contratación publique, cuando sea posible, información agregada sobre la subcontratación asociada a sus contratos, como medida de transparencia y de seguimiento del acceso de las PYMES a la contratación pública.

c) Gestión preventiva de modificaciones, prórrogas y revisiones de precios

Antes de iniciar un expediente de modificación, prórroga o revisión de precios, se recomienda realizar un informe específico de su impacto en la integridad contractual, valorando la existencia de causas imprevistas, la proporcionalidad de la alteración y el respeto a los límites legales, así como la ausencia de alteraciones sustanciales que exijan una nueva licitación.

V.2. Medidas de detección

a) Banderas rojas durante la ejecución

Entre los principales indicadores de alerta durante la ejecución, pueden citarse:

- Retrasos reiterados o injustificados en la prestación, no coherentes con circunstancias sobrevenidas.
- Solicitudes frecuentes de modificaciones o prórrogas que, en la práctica, alteran de forma relevante el objeto o el equilibrio económico del contrato.
- Diferencias significativas entre las prestaciones certificadas y las efectivamente ejecutadas, detectadas en visitas de inspección o en verificaciones técnicas.
- Subcontrataciones no comunicadas o realizadas en condiciones distintas de las autorizadas.
- Facturación de prestaciones no ejecutadas o en cuantía superior a la real.

La detección de estas banderas rojas podrá requerir la planificación de controles presenciales, la revisión documental detallada y, en su caso, el uso de técnicas de análisis de datos para identificar patrones atípicos de facturación, certificación o modificación.

b) Controles internos sobre certificaciones, pagos y recepción de la prestación

Antes de la aprobación de cada certificación o factura, deberá verificarse la efectiva realización de las prestaciones, la correspondencia con los precios y condiciones contractuales y el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución. En función del objeto contractual, la recepción deberá documentarse mediante acta o informe

motivado, que deje constancia de las comprobaciones realizadas, de las incidencias apreciadas y de las medidas correctoras acordadas, si proceden.

Cuando el volumen del contrato lo aconseje, se recomienda que estas verificaciones se realicen por más de una persona o unidad.

V.3. Medidas de corrección

Cuando, en la fase de ejecución, se detecten incumplimientos contractuales, deberán aplicarse, las medidas previstas en los pliegos y en la normativa aplicable, incluyendo la imposición de penalidades, la exigencia de reparación de defectos, la retención de pagos, la resolución del contrato o, en su caso, la prohibición de contratar, con respeto a los principios de proporcionalidad y de audiencia de los interesados.

Si los incumplimientos guardan relación con posibles fraudes o irregularidades graves (sobrefacturación, desviación de fondos, simulación de prestaciones, subcontrataciones irregulares con empresas vinculadas, etc.), se debe proceder a la comunicación inmediata a los órganos de control interno, antifraude o de persecución penal, sin perjuicio de las acciones de resarcimiento y de recuperación de fondos que sean procedentes.

En los supuestos en que se aprecien conflictos de interés sobrevenidos en la ejecución (cambios en la estructura societaria del contratista, incorporación de personas vinculadas a la entidad contratante, etc.), se recomienda al órgano de contratación analizarlos y adoptar las medidas adecuadas, que pueden incluir la sustitución de personal clave o, en casos extremos, la resolución del contrato.

Las experiencias derivadas de los incumplimientos detectados deberán alimentar el sistema de aprendizaje organizativo: actualización de pliegos, modificación de los procedimientos internos, refuerzo de los controles, revisión de la planificación de la contratación y mejora de la formación del personal implicado.

VI. MEDIDAS TRANSVERSALES

Es oportuno plasmar el enfoque metodológico descrito en esta Recomendación en procedimientos internos, listas de comprobación (*check-lists*) y modelos normalizados de documentos, que faciliten la trazabilidad de las decisiones, la homogeneidad de las prácticas, la supervisión interna y la rendición de cuentas.

Sin perjuicio de las medidas específicas previstas para cada fase del procedimiento, la Junta de Contratación recomienda a los poderes adjudicadores la adopción de las siguientes medidas de carácter transversal:

- **a) Formación y sensibilización.** Implantar programas de formación continua en materia de integridad, ética pública, prevención del fraude y conflictos de interés,

dirigidos a todo el personal implicado en la contratación, con especial atención a quienes desempeñan funciones de responsabilidad en las diferentes fases del procedimiento. Entre otros recursos, puede resultar de utilidad a estos efectos el curso <https://aulafondoseuropeos.es/cursos/curso-5-proteccion-intereses-financieros-ue/> sobre protección de intereses financieros de la UE, dentro del catálogo de cursos PRTR.

- **b) Cultura de integridad.** Aprobar y difundir declaraciones institucionales y códigos éticos que expresen con claridad el compromiso de tolerancia cero frente al fraude y la corrupción, así como las expectativas de conducta para el personal y para los operadores económicos.

- **c) Herramientas tecnológicas y bases de datos.** Desarrollar, en la medida de lo posible, herramientas informáticas y bases de datos que permitan la detección automatizada de patrones de riesgo (banderas rojas), el cruce de información sobre licitadores, contratos y subcontratas, y el apoyo al análisis sistemático de conflictos de interés.

- **d) Coordinación institucional.** Reforzar la coordinación con los órganos de control interno, las unidades antifraude, las autoridades de competencia y los órganos consultivos, compartiendo información relevante, buenas prácticas y resultados de supervisión, con el fin de mejorar la coherencia y eficacia de las medidas de integridad.

- **e) Evaluación y revisión periódica.** Establecer indicadores de seguimiento de la integridad en la contratación (porcentaje de contratos planificados, número de incidencias de integridad por fase, uso de criterios estratégicos, resultados de controles y auditorías, etc.) y revisar periódicamente la eficacia de las medidas implantadas, introduciendo las mejoras necesarias.

El Presidente

La Secretaria

José Luis Arasti Pérez •

Silvia Baines Zugasti •