



---

**Riscos per a la integritat  
en la contractació pública**

Documents de treball

---

# 06

**Els factors organitzatius**

Incentius i oportunitats de risc  
derivats del funcionament intern  
de cada institució

L'Oficina Antifrau és una institució independent, adscrita al Parlament de Catalunya, encarregada de prevenir i investigar la corrupció així com de preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya.

Des del seu vessant preventiu, dona suport a les institucions públiques en la consolidació dels seus sistemes d'integritat, entre d'altres formes, estudiant, promovent i impulsant bones pràctiques que coadjuvin en la millora de la qualitat en la prestació del servei públic.

Aquests *Documents de treball* s'emmarquen en la tasca preventiva de l'Oficina i pretenen facilitar la participació en un procés de reflexió i treball conjunts i promoure la integritat en la contractació pública.

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció

Autora: Lara Baena García

Coautor dels epígrafs 4.2, 5.2 i 5.3: Roger Folguera Fondevila



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:

no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

Projecte: «Riscos per a la integritat en la contractació pública»

Coordinació: Anabel Calvo Pozo

*Documents de treball* núm. 6

24 de juliol de 2019 (Versió revisada i actualitzada a 3 d'octubre de 2019)

ISSN 2604-2479

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat)

Agraïments a les persones que han participat, assessorat o revisat aquesta publicació: Anabel Cavo Pozo, Manel Díaz Espiñeira, Elisenda Escoda Ruanes, Silvia Espinosa Gonzalez, Roger Folguera Fondevila, Mercè Pidemont Pujol, Òscar Roca i Safont i Jordi Tres Viladomat.



## Resum

Després d'haver tractat els factors personals, l'anàlisi dels factors institucionals generadors de riscos per a la integritat en la contractació continua amb l'exploració dels factors organitzatius.

Els factors organitzatius identifiquen decisions de la direcció d'una institució o circumstàncies que creen mancances o disfuncions en el seu funcionament. Aquests factors organitzatius generen incentius o oportunitats per als riscos per a la integritat que sovint superen la capacitat de decisió o d'actuació individual de les persones que des de la funció pública promouen, gestionen o controlen els expedients de contractació concrets. Tanmateix, aquestes persones formen part del context en què es prenen aquelles decisions o de les circumstàncies que creen disfuncions organitzatives; per això, els factors de risc organitzatius i els factors personals estan íntimament lligats.

L'objectiu d'aquest *Documents de treball* és mostrar la relació entre les decisions o circumstàncies organitzatives identificades com a factors de risc i els riscos per a la integritat en la contractació (*Documents de treball*, núm. 3). Si els òrgans de contractació detecten la incidència de qualsevol d'aquests factors organitzatius i actuen sobre ells posant en marxa les mesures preventives pertinents, podran reduir la probabilitat d'aquells riscos.



## Contingut

1. Contractar o proveir-se? Un marc mental que condiciona com es decideix organitzar l'adquisició d'obres, subministraments i serveis a cada ens públic.....	5
1.1. Cultures organitzatives centrades en l'instrument jurídic: el contracte.....	5
1.2. Progressiu viratge del focus envers l'objectiu institucional: obtenir o proveir-se de subministraments, serveis i obres .....	5
1.3. Els factors organitzatius dels riscos.....	6
2. Factors relacionats amb la direcció que incideixen en tot el proveïment institucional .....	7
2.1. Manca de visió global de les necessitats d'obres, subministraments i serveis per al mandat i consegüents disfuncions en la planificació de la contractació ...	9
2.2. Límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa .....	12
2.3. Decisions polítiques que creen compromisos d'impossible compliment amb la normativa vigent .....	15
2.4. Insuficient transparència de les relacions de la direcció amb operadors econòmics i altres actors rellevants per al proveïment institucional .....	17
3. Factors relacionats amb la gestió professional del conjunt del proveïment institucional .....	20
3.1. Adopció d'estratègies de proveïment que superen la capacitat de compra institucional.....	22



3.2. Marge organitzatiu per a l'adopció injustificada d'estratègies de proveïment no competitives (convenis i encàrrecs a mitjans propis) .....	24
3.3. Manca de seguiment i avaluació de les estratègies de proveïment.....	25
3.4. Descoordinació de les unitats o òrgans administratius que participen en la preparació, licitació o execució dels contractes .....	26
3.5. Manca de segregació de funcions en el cicle de contractació, en particular en entitats que concentren la seva contractació en un o pocs mercats.....	28
3.6. Nínxols de coneixement no documentat sobre prestacions estratègiques que es contracten de forma recurrent .....	31
3.7. Manca de rotació i altres dèficits en la gestió de les relacions professionals entre personal al servei dels ens públics i contractistes .....	32
3.8. Insuficiència d'eines organitzatives o canals de suport institucional a la compra íntegra i professional.....	35
4. Factors relacionats amb el control intern del proveïment .....	36
4.1. Marge per interpretar a la baixa el nivell de subjecció institucional a la normativa de contractació .....	37
4.2. Afebliment organitzatiu del control real de la contractació .....	39
4.3. Afebliment organitzatiu de la figura del responsable del contracte.....	41
5. Factors relacionats amb la gestió pressupostària.....	43
5.1. Pressions internes per exhaurir el pressupost anual.....	44
5.2. Reducció del període d'execució ordinària del pressupost .....	45
5.3. Desvinculació del proveïment respecte al cicle pressupostari .....	48
6. Factors relacionats amb la gestió dels recursos humans .....	50
6.1. Planificació o pressupost de recursos humans inadequat al perfil de compra, l'estratègia de proveïment institucional o al seu seguiment i avaluació.....	50
6.2. Manca d'avaluació dels nivells de risc dels llocs de treball involucrats en la compra pública .....	52
6.3. Polítiques de recursos humans que perpetuen la provisionalitat.....	53
7. Conclusions i invitació a participar en la identificació de nous factors organitzatius.....	54
Bibliografia .....	55





## **1. Contractar o proveir-se? Un marc mental que condiona com es decideix organitzar l'adquisició d'obres, subministraments i serveis a cada ens públic**

---

### **1.1. Cultures organitzatives centrades en l'instrument jurídic: el contracte**

La nostra tradició jurídica i administrativa ha contemplat l'activitat institucional destinada al proveïment de subministraments, serveis i obres des de l'òptica de l'instrument que hauria de garantir-lo: el contracte. Aquesta aproximació queda plasmada en la normativa i, sobretot, en les institucions: el llenguatge, les estructures organitzatives i els processos de treball. Parlem de normativa de *contractació*. Tenim òrgans de *contractació*, unitats administratives de *contractació* i responsables del *contracte*. Els processos venen articulats per *procediments* establerts a la norma i els sistemes de treball giren, amb més o menys eficiència, entorn la *tramitació* de l'expedient. Tot plegat —l'aproximació, el llenguatge, les estructures organitzatives i els processos de treball— reflecteix una **concepció de la contractació com a simple activitat administrativa**.

Aquest marc mental segurament ha incidit també en la tendència dels ens públics a prioritzar la designació de perfils jurídics respecte a altres perfils professionals entre les persones que treballen per proveir les necessitats institucionals; prioritzar la formació en la normativa i el procediment respecte a la resta de necessitats de capacitació professional<sup>1</sup>, i prioritzar la legalitat i el formalisme respecte a la resta de principis rectors de la compra pública.

En conseqüència, la satisfacció amb la *contractació* «s'assoleix» amb contractes ajustats a la normativa, obtinguts i executats seguint fidelment els procediments. L'eficàcia s'assoleix de facto amb l'adjudicació. I, malauradament, la satisfacció amb les obres, subministraments i serveis obtinguts sovint esdevé un objectiu secundari.

En aquest context, el perill és que la cultura organitzativa acabi confonent legalitat amb legalisme, que el compliment formal ofegui l'essència de la norma, i que els procediments dissenyats per garantir el compliment de la norma i els principis que la inspiren es percebin com a meres cotilles administratives. Si no s'atribueix el mateix valor a altres principis que també regeixen la contractació (concurrència, lliure competència, eficiència...) o, senzillament, no **s'incorporen** de forma efectiva en **l'organització professional del proveïment**, la legalitat topa amb disfuncions que situen els servidors públics en la «disjuntiva» entre legalitat i eficàcia.

### **1.2. Progressiu viratge del focus envers l'objectiu institucional: obtenir o proveir-se de subministraments, serveis i obres**

La transposició al nostre ordenament jurídic de les subseqüents generacions de directives europees en matèria de contractació ha anat introduint una òptica una mica diferent. Les directives europees regulen els contractes públics prenent com

---

<sup>1</sup> Vegeu *Documents de treball núm. 5*, pàg. 6-7.



a punt de partida l'objectiu institucional: proveir-se (*procure* en anglès) de les obres, subministraments i serveis que necessiten els ens públics (*public procurement*). La Directiva 2014/24/UE defineix aquest proveïment públic com «l'adquisició a través d'un contracte públic» (art. 2): el contracte és l'instrument; l'adquisició o el proveïment, la finalitat. I aquests matisos es poden copsar al llarg del seu articulat: «estableix les normes sobre els procediments de proveïment de les autoritats contractants» (art. 1); regula el disseny del proveïment —no del contracte— (art. 18) i, en general, el llenguatge emprat no és el de la tramitació de la contractació sinó el de la gestió del proveïment (*procurement management*) o del procediment per proveir-se (*management of the procurement procedure*).

Aquesta revisió terminològica, prescindint de l'adaptació al nostre llenguatge administratiu tradicional, podria semblar intranscendent. Tanmateix, la ressenyem perquè posa de manifest un marc mental —en les persones— i cultural —en les institucions— que impregna com aquestes organitzen l'adquisició de les obres, subministraments i serveis que necessiten. Un marc on **el proveïment públic constitueix una funció estratègica**.

El viratge de la tramitació dels contractes a la compra estratègica comporta canvis significatius en l'organització del proveïment institucional. Si l'objectiu últim és el bon proveïment —eficient, competitiu, íntegre, estratègic, sostenible i socialment responsable—, resulta necessari incorporar o potenciar perfils gestors o «compradors» entre les persones que es dediquen a aquest proveïment institucional; potenciar habilitats de gestió (fixar objectius, planificar, dissenyar estratègies, executar, resoldre incidències i avaluar), de compra i de negociació entre l'oferta de formació professionalitzadora, i potenciar la salvaguarda de la competència, la concurrència i l'eficiència entre els principis rectors d'aquesta funció.

Així mateix, esdevé imprescindible *mesurar* i *valorar* la satisfacció de la institució i els usuaris amb les prestacions obtingudes: la qualitat de les obres, els serveis i els subministraments; l'eficiència en l'ús dels fons públics, i l'impacte del conjunt de la contractació en objectius estratègics per a la societat.

Finalment, en el viratge de la contractació administrativa al proveïment com a funció estratègica, el principi d'integritat ha de ser la pedra angular de la nova construcció organitzativa. Una bona mostra dels elevats estàndards ètics requerits és l'art. 24 de la Directiva 2014/24/ UE sobre conflictes d'interès, pel qual la simple aparença d'interès col·loca els servidors públics en una situació de risc i obliga els òrgans de contractació a garantir que s'identifica i es gestiona de forma adient.

### 1.3. Els factors organitzatius dels riscos

Aquesta reflexió ens porta a adoptar aquesta terminologia en el present document en què s'aborden els factors organitzatius que propicien riscos en la contractació dels ens públics. S'empra *proveïment* o *compra* per emfasitzar l'objectiu organitzatiu per al qual es posa en marxa la preparació de qualsevol contracte; i els termes *proveir* o *comprar* per subratllar la finalitat última perseguida amb la seva tramitació administrativa.

La concepció del proveïment com una funció estratègica per a les institucions té també repercussions en els factors organitzatius identificats en aquest document i la manera de presentar-los.

Aquelles decisions o circumstàncies que l'Oficina Antifrau ha identificat com a factors de risc organitzatius posen de manifest:



1. **Mancances des de la perspectiva de la prevenció del frau i la corrupció:** manca d'avaluació dels nivells de risc dels llocs de treball implicats en la funció de proveïment; manca de segregació de tasques clau interrelacionades, manca de rotació de persones en llocs de risc intrínsecament alt, manca o ineficiència de controls, etc.
2. **Mancances i disfuncions en l'organització del proveïment institucional:** manca de visió global de les necessitats de proveïment per al mandat i els efectes sobre la planificació de la contractació; límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa; descoordinació de les unitats o òrgans que participen en els procediments; estratègies de proveïment inadequades al perfil de compra institucional, etc.

Aquests factors organitzatius formen el context en què s'impulsen i tramiten els expedients de contractació i creen **incentius o oportunitats** per als riscos que es materialitzen a través dels procediments concrets. Per això, va esdevenir tant important destriar-los dels factors procedimentals i es publiquen abans que aquests darrers.

Finalment, cal recordar que la identificació d'aquests factors organitzatius parteix del treball dut a terme durant el 2017 i primera meitat de 2018 en els tallers d'anàlisi de riscos amb servidors públics i en les reunions amb experts en contractació. En el transcurs d'aquells tallers va resultar particularment esclareidor comprovar que els riscos que uns grups valoraven com a molt probables, eren, en d'altres institucions gairebé residuals **degut, precisament, a formes diferents de liderar, organitzar i dotar de recursos els circuits de proveïment institucional.**

Per això, els factors de risc organitzatius es presenten precisament en aquestes categories:

- Factors relacionats amb la **direcció** que afecten el proveïment institucional.
- Factors relacionats amb la **gestió professional** d'aquest proveïment.
- Factors relacionats amb el **control** de la contractació però també del proveïment efectiu (des de la perspectiva administrativa, l'execució del contracte).
- Factors relacionats amb la **gestió pressupostària**.
- Factors relacionats amb la **gestió dels recursos humans** implicats en el proveïment institucional.

## **2. Factors relacionats amb la direcció que incideixen en tot el proveïment institucional**

---

La direcció de qualsevol ens públic —a través de la persona titular de l'òrgan de contractació o d'altres persones designades per aquella— pren decisions que afecten **al conjunt del proveïment** d'obres, subministraments i serveis necessaris per al compliment de les finalitats institucionals.

Lidera la presa de decisions sobre:

1. **Els objectius institucionals per al mandat** (estiguin o no formalitzats i publicats en plans de govern, estratègics, etc.), atès que els programes o les actuacions per assolir aquests objectius, sovint comporten noves necessitats d'obres, subministraments i serveis.



2. **Quines d'aquestes necessitats es poden proveir internament** (decisió que repercuteix en el capítol 1 del pressupost de despeses<sup>2</sup> i pot comportar decisions de reorganització institucional) **i quines no**.
3. **Quins criteris s'adoptaran per prioritzar** aquelles necessitats que es proveiran externament **i programar-les** al llarg del mandat.

Aquestes decisions de la direcció condicionaran la posterior gestió professional del proveïment de cada ens públic: l'anàlisi del perfil de compra institucional actual i els reptes organitzatius per assolir aquells objectius i aquella programació, el disseny de les estratègies d'adquisició més apropiades segons el tipus de prestacions i, en suma, la configuració de l'estratègia institucional de proveïment que es consideri més eficient i socialment responsable.

Aquesta seqüència de decisions tant de direcció com de gestió del proveïment institucional permet arribar a planificar la contractació de tot el mandat o, com a mínim, elaborar plans anuals de contractació. Per això, una característica important d'aquestes decisions és que requereixen la participació tant de la direcció política dels ens públics (càrrecs electes o de designació política) com de la direcció tecnicoadministrativa (empleats públics).

Les disfuncions més habituals en aquesta seqüència de decisions constitueixen els quatre factors de risc organitzatius relacionats amb la direcció del proveïment institucional:

- La manca d'una visió global de les necessitats de proveïment per al mandat i les consegüents disfuncions en la planificació de la contractació.
- Límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa.
- Decisions polítiques que creen compromisos d'impossible compliment amb la normativa vigent.
- Insuficient transparència en les relacions de la direcció amb operadors econòmics i altres actors rellevants per al proveïment institucional.

El quadre 1, de la pàgina següent, ubica aquests quatre factors de risc relacionats amb la direcció dins la seqüència de decisions que incideixen en tot el proveïment institucional i en el context de les interaccions de les persones que dirigeixen aquesta compra amb l'entorn institucional.

Vegem per què constitueixen factors de risc i per a quins riscos específics creen incentius o oportunitats organitzatives.

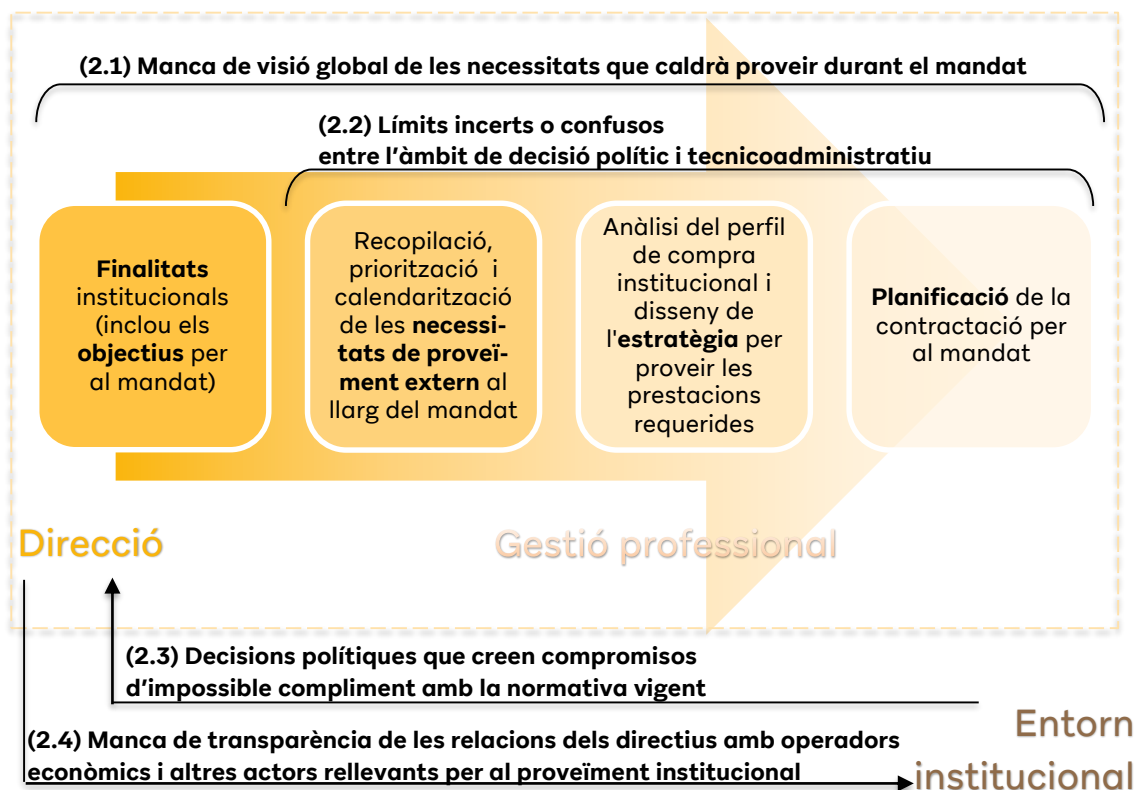
---

<sup>2</sup> Remuneracions del personal.





## Quadre 1. Factors organitzatius relacionats amb la direcció que incideixen en tot el proveïment institucional



### 2.1. Manca de visió global de les necessitats d'obres, subministraments i serveis per al mandat i consegüents disfuncions en la planificació de la contractació

**Àrees de riscos:** en la fase de preparació: impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials, preparar contractes que limiten indegudament la concurrència o lliure competència i adjudicar directament al marge d'un procediment de contractació; en la fase de licitació: no evitar pràctiques anticompetitives o valorar de forma irregular les ofertes, i en la fase d'execució: obtenir una prestació diferent de la contractada, modificar injustificadament el contracte; autoritzar pagaments irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments.

**Típus de factor:** crea oportunitats per a les àrees de riscos assenyalades.

Per què és un factor de risc

El proveïment d'obres, subministraments i serveis d'un ens públic ha d'estar necessàriament vinculat a les seves finalitats institucionals. Al llarg del mandat, això requerirà contractar prestacions:

1. necessàries per dur a terme les funcions i els serveis públics propis del seu àmbit competencial (funcionament institucional ordinari);
2. prestacions necessàries per assolir els objectius per a aquell mandat, o
3. prestacions per cobrir necessitats sorgides de fets sobrevinguts, no previsibles.

El proveïment de les primeres prestacions esmentades acostuma a ser estable i tenir continuïtat en el temps (contractació recurrent), mentre que les segones, les prestacions derivades dels objectius institucionals, poden variar mandat a mandat. Però tenen en comú que ambdues són planificables, a diferència de les que responen a necessitats sobrevingudes o no previsibles<sup>3</sup>.

La progressiva implantació d'eines de planificació en els ens públics de Catalunya —plans de govern, plans estratègics, etc. (en endavant, plans de mandat)— ha anat propiciant l'explicitació, publicació i escrutini dels objectius institucionals per al mandat<sup>4</sup>. Aquests avenços haurien d'haver facilitat:

- una millor identificació de quins subministraments, serveis o obres seran necessaris per assolir els objectius estratègics i operatius establerts en aquells plans.
- una agregació més sistemàtica d'aquestes necessitats a les habituals o relacionades amb el funcionament ordinari de la institució.

Com a conseqüència, seria lògic esperar una visió més completa del conjunt de necessitats d'obres, subministraments i serveis institucionals per al mandat.

Aquesta visió de conjunt és necessària per poder prioritzar i programar de forma acurada les necessitats de compra i inversió durant el mandat i abordar la gestió del proveïment institucional (adequació del perfil de compra a les necessitats de proveïment i la seva programació, revisió de les estratègies de proveïment, elaboració d'indicadors per al seguiment i posterior avaluació...) i de la contractació administrativa que aquesta requerirà de forma professional.

Malauradament, la manca de visió global de les necessitats d'obres, serveis i subministraments per al mandat va ser un dels factors organitzatius reconegut a la majoria dels tallers d'anàlisi de riscos i de les reunions amb experts duts a terme per l'Oficina Antifrau de Catalunya.

**La conseqüència** immediata de la incidència d'aquest factor de risc en un ens públic **és la dificultat o, fins i tot, la renúncia organitzativa a arribar a planificar la contractació per al mandat o, com a mínim, la contractació anual.**

D'aquesta forma, una mesura preventiva com la publicació dels plans de contractació<sup>5</sup>, que el legislador exigeix a tots els ens del sector públic (art. 28.4 de la LCSP), corre el perill de ser percebuda com una simple càrrega administrativa més o com una obligació legal que cal complir amb el contingut indispensable establert normativament (o amb la interpretació més restringida).

---

<sup>3</sup> Per aquesta raó, la prevenció dels riscos en la contractació d'aquestes prestacions descansa més sobre factors de risc procedimentals i factors organitzatius relacionats amb el control intern que amb factors de risc relacionats amb la planificació i la transparència.

<sup>4</sup> Si bé és cert que la implantació d'aquestes eines ha estat heterogènia al sector públic de Catalunya i que encara hi ha entitats adjudicatòries que no fan explícits i públics els seus objectius estratègics i operatius per al mandat.

<sup>5</sup> La planificació és una mesura preventiva perquè permet abordar l'avaluació de la necessitat de cada prestació que es vol impulsar dins el conjunt de necessitats institucionals (previsió pressupostària, disponibilitat de recursos, anàlisi cost-benefici, què es deixarà de contractar, què s'endarrerirà per poder impulsar i tramitar aquest contracte, etc.) i corroborar la solidesa dels arguments per contractar.



Riscos específics propiciats per aquest factor

La manca de planificació de la contractació té efectes directes sobre els procediments que caldrà impulsar o que ja s'estan preparant, licitant o executant: prestacions imprevistes que de sobte cal contractar, sovint sense una visió clara de com afectarà a la resta de procediments de contractació, tant des del punt de vista pressupostari, com de la càrrega de tramitació administrativa; prestacions fins aleshores considerades ocasionals que cal tornar a contractar i es decideix quan ja no hi ha marge per prorrogar, etc.

D'aquestes disfuncions organitzatives sorgeixen oportunitats o incentius, segons el cas, per a **diversos riscos en la fase de preparació**:

- oportunitats per dissenyar contractes sobredimensionats o perjudicials per a la institució degut a una precipitada preparació dels plecs;
- incentius per triar procediments que limiten la concurrència per tal d'escurçar terminis de preparació i licitació; abusar organitzativament de la tramitació d'urgència per manca de planificació adient; fraccionar l'objecte del contracte per adjudicar directament —menors— o eludir la tramitació més exigent pròpia dels contractes sotmesos a regulació harmonitzada (SARHA);
- incentius per preparar contractes amb objecte deliberadament vague que permetin en el futur aprofitar-los per aconseguir de forma immediata noves prestacions «evitant» la incoació d'un nou expedient de contractació.

Al seu torn, aquestes pràctiques obren la porta a posteriors oportunitats procedimentals per a pràctiques irregulars o fraudulentament amb l'objectiu d'ocultar les anteriors en les fases de licitació i execució.

- **En fase de licitació:** crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics; falsejar la negociació en procediments que la contemplin (procediments negociats amb o sense publicitat triats en la fase anterior només per reduir terminis i en els quals no s'acaba substanciant cap negociació real); o modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-les, configurant unes regles diferents de les que s'havien publicat inicialment per preparar les ofertes, degut a una preparació precipitada i inadequada dels plecs.
- **En fase d'execució:** no resoldre les deficiències detectades durant l'execució del contracte, perquè durant la preparació precipitada dels plecs no es van configurar adientment les condicions d'execució i les conseqüències del seu incompliment; aprovar pròrrogues injustificables (per exemple, en contractes de necessitats recurrents, tramitar pròrrogues amb el contractista, malgrat la insatisfacció amb la qualitat de la prestació rebuda, perquè la preparació-licitació del contracte està molt endarrerida); aprovar contractes complementaris irregulars (per «cobrir» dèficits dels plecs conseqüència d'una preparació insuficient); autoritzar pagaments irregulars o fraudulents fruit de la materialització de riscos anteriors (per exemple, migrar costos entre contractes quan en el marc d'un contracte s'han executat prestacions no previstes que es poden «canalitzar» a través d'un altre contracte del mateix contractista); o no exigir responsabilitats als adjudicataris per incompliments dels plecs, per no haver-les previst de forma clara i idònia.

L'absència d'una planificació mínimament acurada de la contractació també **incrementa la probabilitat de pràctiques corruptes** perquè crea oportunitats per a l'impuls de contractes innecessaris que afavoreixen determinats operadors econòmics. La materialització d'aquest risc sovint condueix a altres pràctiques de



favoritisme en la preparació i licitació dels contractes, com adjudicar directament al marge del procediment de contractació.

Finalment, **la manca de publicació dels plans de contractació** facilita oportunitats per adoptar criteris de prioritització i programació al llarg del mandat arbitraris, imprudents (per exemple, sense tenir en compte les projeccions pressupostàries o basats en escenaris pressupostaris poc prudents) o que afavoreixin determinats interessos particulars. Aquest dèficit de transparència dificulta l'escrutini públic d'aquests criteris i el consegüent retiment de comptes sobre aquelles decisions.

## 2.2. Límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa

**Àrees de riscos:** totes les àrees excepte la de filtrar informació privilegiada<sup>6</sup>.

**Tipus de factor:** genera **oportunitats** per a riscos dins l'organització.

Per què és un factor de risc

Tant en els tallers d'anàlisi de riscos amb gestors públics com en les reunions amb experts, l'anàlisi, per exemple, del risc d'impulsar i preparar contractes innecessaris va dur inevitablement al debat sobre a qui corresponia decidir si un contracte era necessari. Alguns gestors públics afirmaven que aquesta decisió correspon exclusivament als responsables polítics de cada ens públic. D'altres, en canvi, raonaven que aquesta decisió d'impulsar un contracte té un component tècnic irrenunciable: una anàlisi cost-benefici, una avaluació tècnica que impedeixi el sobredimensionament, una planificació que faciliti l'agregació de necessitats i eviti el fraccionament, etc.

Aquest és només un exemple, una mostra del grau d'**incertesa sobre els límits** entre l'àmbit de decisió polític i tècnic en alguns ens públics. Aquesta incertesa resulta encara més evident respecte a la presa de decisions particularment controvertides: quan s'ha de decidir quin tipus de prestacions s'han de proveir externament (per exemple, si aquestes corresponen a funcions públiques per a les quals existeixen cossos de funcionaris públics especialitzats) o quan s'ha d'adoptar una estratègia de proveïment extern no competitiva (per exemple, si la prestació està perfectament identificada als mercats —codi CPV<sup>7</sup>— i no s'adueixen altres raons d'interès general que justifiquin adquirir-les a través d'un conveni de col·laboració que exclourà la concurrència i la lliure competència).

Altres debats van posar en relleu **dinàmiques organitzatives d'ingerència** dels responsables polítics en àmbits de decisió clarament tècnica —per exemple, en la valoració de les ofertes («revisió» de les puntuacions inicialment atorgades a les ofertes per influir en la modificació)— o justament la dinàmica contrària, la **tendència dels tècnics a inhibir-se**, en particular en organitzacions amb importants dèficits de professionalització en competències de compra i de contractació.

En qualsevol d'aquests casos, la indeterminació d'aquests límits genera oportunitats per als riscos per a la integritat en la contractació.

<sup>6</sup> Podeu consultar-les al *Documents de treball núm. 3*.

<sup>7</sup> *Common Procurement Vocabulary* o vocabulari comú de la Unió Europea sobre contractació pública.



La importància de delimitar els dos àmbits de decisió

La delimitació clara i explícita entre els àmbits de decisió polític i tecnicoadministratiu en una organització facilita la identificació i assumpció de responsabilitats i propicia un proveïment públic íntegre i eficient.

Aquests dos àmbits de decisió segueixen lògiques diferents; centren l'atenció en preocupacions diferents respecte el proveïment, ambdues igualment necessàries quan són legítimes (quan no hi ha voluntat de benefici particular aprofitant l'ocupació del càrrec públic):

- **Des de l'àmbit polític**, es vetlla per aconseguir de forma diligent i eficaç aquelles prestacions necessàries per al compliment dels fins institucionals i de la prioritització establerta en el programa polític: nous serveis públics, millores en serveis o infraestructures públiques ja existents, etc. S'espera, a més, una visió estratègica que permeti aprofitar el conjunt dels recursos econòmics institucionals destinats a proveir-se de les obres, subministraments o serveis necessaris per impulsar aquelles polítiques transversals considerades primordials per a la societat o el territori on l'ens té competències: sostenibilitat mediambiental, col·lectius especialment desfavorits, subsectors econòmics o de coneixement estratègics, etc.
- **Des de l'àmbit tecnicoadministratiu**, se cerca la manera més eficient, neutral, objectiva, imparcial d'aconseguir aquelles prestacions i es vetlla pel respecte als principis i normes que regulen els procediments (necessitat de la prestació, lliure competència, concurrència, transparència...), així com pels drets de les persones o col·lectius interessats (igualtat de tracte, no discriminació...).

Quan els límits entre un i altre àmbit de decisió s'estableixen de forma clara i explícita i **es respecten i reconeixen mútuament les finalitats que cadascuna persegueix, s'afavoreixen dinàmiques de control professional mutu**<sup>8</sup>. L'equilibri en aquest control mutu permet aconseguir el millor proveïment públic si els mercats funcionen correctament.

Riscos específics propiciats per aquest factor

Quan en una organització la frontera entre els àmbits de decisió polític i tecnicoadministratiu no té una delimitació clara o no s'explicita per ocultar ingerències d'un àmbit a l'altre o inhibicions de la responsabilitat de qualsevol dels dos, aleshores aquestes dinàmiques de control mutu es desactiven i sorgeixen oportunitats per a riscos molt diversos.

- **Transversals**: no detectar o no gestionar adequadament els conflictes d'interès en totes les fases dels procediments de contractació.
- **En fase de preparació**: impulsar contractes innecessaris, sobredimensionats o perjudicials; triar procediments que limitin la concurrència injustificadament; preparar plecs que proporcionin un marge de discrecionalitat innecessari a la mesa de contractació en perjudici de la precisió que requereixen els licitadors per preparar ofertes ajustades al que realment es valorarà; dissenyar plecs que afavoreixin o perjudiquin determinats operadors econòmics coneguts; evitar la incoació d'un nou expedient de contractació i aprofitar un contracte ja formalitzat per aconseguir la prestació; falsejar la tramitació d'un

<sup>8</sup> Aquesta és part de l'argumentació que porta Carl Dahlström i Víctor Lapuente a advocar per la plena separació de les carreres de polítics i «buròcrates» com a garantia del bon govern institucional i factor clau per a la prevenció de la corrupció (Dahlström i Lapuente, 2018).



procediment de contractació per vestir un contracte adjudicat de facto i substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de proveïment no competitives.

- **En la fase de licitació:** no detectar pràctiques col·lusòries o no respondre-hi adequadament; no vetllar per la confidencialitat de les proposicions fins a la seva obertura pública; falsejar la negociació en aquells procediments que la contemplin, abans de la presentació de les ofertes definitives; aplicar irregularment els criteris de selecció de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinades empreses candidates o licitadores, en particular en aquells ens que no estan obligats a constituir mesa de contractació; aplicar irregularment el procediment per valorar les ofertes o els criteris d'adjudicació i les seves regles de puntuació, en particular quan no hi ha mesa de contractació; emetre judicis de valor sense les garanties d'objectivitat i imparcialitat mínimes (motivació suficient i raonada de les valoracions i, en els casos previstos, emesa per un comitè d'experts adequadament constituït); tramitar o resoldre irregularment els recursos administratius contra l'acord d'adjudicació; formalitzar el contracte irregularment.
- **En la fase d'execució:** reconèixer com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon amb la realitat; acceptar increments de preu irregulars o injustificats; no resoldre les deficiències detectades durant l'execució del contracte; aprovar modificacions del contracte que afecten el contingut essencial; acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o de les condicions d'execució; aprovar o no detectar la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o executor del contracte; aprovar pròrrogues del contracte innecessàries o injustificables; aprovar contractes complementaris injustificats o irregulars; avançar pagaments abans que l'empresa contractista tingui dret; autoritzar pagaments irregulars o fraudulents; no exigir responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals; no exigir responsabilitats a les autoritats o altres servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes o faciliten la seva materialització.

Si aquest factor organitzatiu coincideix amb factors de risc personals com la selecció no meritocràtica del personal tècnic o la manca d'inamovibilitat en llocs de treball de cert nivell de risc<sup>9</sup>, aleshores la probabilitat d'aquests riscos s'incrementa.

Finalment, tot i que no és objecte específic d'aquest estudi, cal destacar la **connexió d'aquest factor amb un factor de risc extern i sistèmic: la deficient regulació del finançament dels partits polítics**. En aquests casos, els incentius externs per al clientelisme —per a trames de finançament irregular de partits que es *compensen* posteriorment a través de l'adjudicació de contractes públics— troben, en aquests límits difusos, importants oportunitats per materialitzar tot tipus de pràctiques corruptes<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vegeu els factors de risc personals més habituals al *Documents de treball núm. 5*.

<sup>10</sup> Fazekas & Cingolani (2016) analitzen aquest fenomen a Hongria, amb algunes conclusions també aplicables al sector públic de Catalunya.



### 2.3. Decisions polítiques que creen compromisos d'impossible compliment amb la normativa vigent

**Àrees de risc:** en la fase de preparació: preparar contractes perjudicials; preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència i adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació; en la fase de licitació: valorar de forma irregular les ofertes o resoldre irregularment els recursos administratius; en la fase d'execució: obtenir una prestació diferent de la contractada; modificar injustificadament el contracte; autoritzar pagaments injustificats o irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** genera **incentius** per a tots els riscos anteriors.

Per què és un factor de risc

Un dels factors de risc identificats a través dels tallers d'anàlisi de riscos en la contractació fou el de decisions polítiques que creen compromisos d'impossible compliment si es respecten els procediments i terminis establerts per la normativa de contractació vigent.

Els gestors que van participar en aquests tallers van plantejar exemples en què:

- els executius estatal, autonòmic o locals havien impulsat projectes de disposicions normatives —o bé havien participat en la seva deliberació i aprovació— configurant terminis per a l'entrada en vigor gens realistes atès que la tramitació dels contractes per proveir les prestacions necessàries per a la seva implantació requeria terminis molt superiors, o bé
- les persones titulars d'òrgans de contractació —o càrrecs de designació política dependents d'aquestes— havien promès, a col·lectius d'usuaris d'un servei públic o a ciutadans afectats per un determinat problema, solucions amb terminis incompatibles amb els de la contractació administrativa que aquelles solucions requerien.

Un cas emblemàtic d'aquest tipus de decisions i com generen incentius per a irregularitats en la contractació el trobem en el Pla Espanyol per a l'Estímul de l'Economia i l'Ocupació, també conegut com a Pla E, de l'any 2008. El Tribunal de Comptes, en l'informe núm. 948 de fiscalització de la contractació generada per aquest pla d'inversió, va concloure que «**[E]l termini establert de 54 dies per a l'elaboració i presentació de propostes d'inversió en el Reial Decret-Llei 9/2008, suposà una limitació per a l'adequada planificació** en l'elaboració dels projectes presentats i per a garantir l'acompliment dels objectius establerts en la citada norma [...]»<sup>11</sup>. Com a conseqüència, «[E]n el 70% dels expedients no es va acreditar o no s'acredità adequadament la necessitat pública de la inversió[...]» i «[E]s va produir fraccionament de l'objecte del contracte en el 13% dels projectes, corresponents a 40 entitats locals, i en l'11% dels contractes menors finançats amb càrrec al FEIL, amb l'objecte d'eludir el límit de 5 milions d'euros establert en el Reial Decret-Llei 9/2008 i que permetia acudir al finançament del FEIL, o tramitar els contractes mitjançant el procediment negociat sense publicitat o el del contracte menor, sense garantir-se una adequada publicitat i concurrència en la contractació»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Tribunal de Comptes, 2012: 131. Traducció pròpia.

<sup>12</sup> Op. Cit.:133.



L'adopció de decisions polítiques que requeriran la contractació de determinades prestacions comproment terminis d'impossible compliment legal **genera incentius organitzatius per a la cerca de «dreces» en els procediments de contractació**. Esdevenen, així, el motor organitzatiu per a potencials pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes aprofitant oportunitats subjacents en els procediments<sup>13</sup>.

Riscos específics propiciats per aquest factor

- **En fase de preparació:** dissenyar contractes perjudicials o contractes d'impossible execució que portaran a modificats; triar procediments que limiten la concurrència; evitar la incoació d'un nou expedient i aprofitar un contracte ja formalitzat per aconseguir la prestació; falsejar la tramitació d'un procediment de contractació; substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives;
- **En fase de licitació:** modificar els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los configurant unes regles diferents de les publicades a l'anunci; emetre judicis de valor sense les garanties d'objectivitat i imparcialitat mínimes; tramitar o resoldre irregularment els recursos administratius a l'acord d'adjudicació;
- **En fase d'execució:** reconèixer com executat o lliurat quelcom que no es correspon amb la realitat per tal d'avançar pagaments; acceptar increments de preus irregulars per accelerar l'execució; no resoldre incidències detectades durant l'execució; acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o de les condicions d'execució; aprovar complementaris irregulars o fraudulentos; avançar pagaments abans que el contractista tingui dret; autoritzar pagaments irregulars o fraudulentos; no exigir les responsabilitats legalment previstes a l'adjudicatari per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs.

Aquests riscos es poden materialitzar en pràctiques irregulars, però també fraudulentos o, fins i tot, corruptes, com ara pagaments «d'engreix» per accelerar els treballs d'execució d'una obra i poder-la finalitzar i inaugurar abans de la finalització del mandat o legislatura. Aquests pagaments es realitzen i camuflen per diverses vies —substitució de materials per d'altres de menys qualitat que es facturen al preu original, no realització de treballs que queden ocults a la vista, no supervisió per tècnics previstos però facturant la supervisió...— o es compensen amb la promesa de futures adjudicacions.

La probabilitat que aquestes decisions que comprometen terminis d'impossible compliment amb la normativa vigent incentivi aquestes pràctiques vindrà molt condicionada per la coincidència amb altres factors de risc tant personals (reclutament no meritocràtic dels empleats públics, manca de sensibilització en ètica pública i riscos per a la integritat, etc.) com organitzatius (manca o inadequada planificació, afebliment estructural del control intern real o insuficient dotació de personal per al seguiment).

<sup>13</sup> El *Documents de treball* núm. 7 aprofundeix en els factors procedimentals; molts d'aquests identifiquen aquestes oportunitats.





## 2.4. Insuficient transparència de les relacions de la direcció amb operadors econòmics i altres actors rellevants per al proveïment institucional

**Àrees de riscos:** incideix de forma directa en dues àrees de riscos: filtrar informació privilegiada (fase d'impuls i preparació del contracte) i no evitar pràctiques anticompetitives (fase de licitació del contracte); i de forma indirecta, en totes les altres àrees de risc.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per als riscos específics esmentats. En aquells on influeix de forma indirecta, no és un factor generador sinó potenciador, en la mesura que dificulta el creuament d'aquestes dades relacionals amb les dades dels procediments publicades en els perfils del contractant o en portals de transparència i dificulta l'elaboració de patrons que permetin aixecar alertes (*redflags*), que puguin ser investigats ja en fase contingent, que no preventiva.

Per què és un factor de risc

La manca de transparència de les relacions dels alts càrrecs i personal directiu amb operadors econòmics, associacions sectorials de contractistes, col·legis professionals, etc. crea oportunitats per als riscos relacionats amb la influència indeguda dels interessos particulars en els procediments de contractació.

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern regula precisament la publicitat de les agendes dels alts càrrecs com a principi ètic i regla de conducta: «[L]a transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès, establert pel títol IV.» (art. 55.1.c).

L'aplicació d'aquest precepte i dels concordants a les reunions amb *contractistes* ha estat objecte de dubtes i interpretacions. Un exemple d'aquests dubtes el trobem en la consulta al Comitè Assessor d'Ètica Pública de la Generalitat de Catalunya (C4-2017) en relació amb l'obligatorietat d'inscripció al Registre de grups d'interès i de publicitat de l'agenda de reunions amb contractistes en el marc del seguiment d'un contracte. Per respondre, el Comitè Assessor d'Ètica Pública s'adreçà al Departament de Justícia, competent en matèria de grups d'interès, qui va concloure el següent:

1. Recomanar que les empreses contractistes «s'inscriguin en el Registre de grups d'interès ja que les seves activitats **poden suposar autèntiques activitats d'influència**».
2. Distingir les reunions i contactes amb càrrecs públics «que no s'hauran de registrar **necessàriament**»: aquelles que tinguin per objecte la formalització i el seguiment de l'execució del contracte de les que sí **esdevé obligatori registrar**: «activitats destinades a plantejar ofertes de serveis o nous contractes així com aquells **aspectes relacionats amb la modificació de les obligacions contractuals inicialment pactades**, per bé que el plantejament que faci l'empresa contractista en aquestes reunions pot incidir en la presa de decisions, que pot ser diferent a la que va donar lloc al contracte inicialment».

El Comitè Assessor d'Ètica Pública va resoldre la consulta afirmant que «les empreses contractistes són grups d'interès» i diluint en les conclusions la distinció anterior entre reunions i contactes de registre obligatori de les de registre no necessari ([consulteu aquí](#)).

El quadre 2 de la pàgina següent presenta una aproximació al grau de transparència real d'aquestes agendes a la Generalitat de Catalunya i el seu



sector públic. Llista els 10 principals òrgans de contractació de la Generalitat de Catalunya ordenats per import de les seves adjudicacions a l'any 2017 i sintetitza informació respecte les agendes dels alts càrrecs, consultades el 23 de maig de 2019.

**Quadre 2. Agenda dels alts càrrecs dels 10 principals òrgans de contractació de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic (dades de contractació de 2017)**

Òrgan de contractació	Nre. contractes	Import total adjudicacions	% sobre l'import total*	Agenda dels alts càrrecs
Institut Català de la Salut (ICS)	1.364	150.386.516,88	10,59%	Publicitat desagregada per alt càrrec. Contingut en general <b>opac</b> amb etiquetes tipus «relacions institucionals» o similars.
Infraestructures de Catalunya, SAU	658	149.877.054,23	10,55%	Publicitat desagregada per mesos. Contingut <b>opac</b> sota l'etiqueta «protocol·lària»
Fundació de Gestió Sanitària de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau	309	127.820.102,45	9,00%	Publicitat només del mes en curs i del director gerent. Contingut <b>opac</b> sota l'etiqueta «seguiment temes»
Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya	469	78.287.213,36	5,51%	Històric de reunions en una sola matriu. Etiquetes de tema permetrien crear dades amb licitacions.
Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda	86	65.080.848,54	4,58%	Històric de reunions en una sola matriu. Etiquetes de tema permetrien crear dades amb licitacions.
Departament de Salut	146	48.396.043,14	3,41%	Històric de reunions en una sola matriu. Etiquetes de tema permetrien crear dades amb licitacions.
Departament de Treball, Afers Socials i Famílies	139	40.888.490,69	2,88%	Històric de reunions en una sola matriu. Etiquetes de tema permetrien crear dades amb licitacions.
Hospital Clínic i Provincial	233	37.857.055,21	2,67%	Hi ha històric i en una sola matriu. Contingut <b>opac</b> sota etiquetes com «presentació projecte»
Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació	35	35.549.159,34	2,50%	Hi ha històric i en una sola matriu. Contingut <b>opac</b> sota etiquetes com «seguiment de temes»
Consorci d'Educació de Barcelona	164	35.025.463,06	2,47%	No trobat
<b>Totals</b>	<b>3.603</b>	<b>769.167.946,90</b>	<b>54,15%</b>	

\* Import total adjudicacions de la Generalitat i el seu sector públic.

Font de les dades sobre contractació: Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya (2018) *Dades de l'activitat contractual de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic*. Consulta de les agendes: 23/5/2019 (dada de Ferrocarrils revisada el 3/9/2019). Elaboració pròpia.



Aquesta mostra assenyala alguns dels dèficits més habituals en la transparència activa de les relacions dels alts càrrecs amb actors externs rellevants: dispersió de les dades en diversos arxius (per mesos, per alt càrrec...), publicitat formal sense transparència real, dades de molt complexa ubicació en els webs institucionals i, en ocasions, dubtes sobre la completesa de la informació.

Més enllà de la publicitat de les agendes, **l'altre aspecte clau** per a la gestió dels riscos intrínsecs a aquestes relacions amb actors externs rellevants per al proveïment institucional **és com cada institució documenta la informació** relativa als assumptes públics que tenen encomanats els alts càrrecs i personal assimilat i que resulta de la seva activitat pública relacional. Alguns dels dèficits que contribueixen a l'opacitat són:

- Manca **d'ordre del dia** de les reunions professionals.
- Manca **d'acta** que reculli els intervinents, temes tractats, acords adoptats, informació rellevant i documentació intercanviada, etc.
- Manca de **registre documental de la informació intercanviada** en altres actes institucionals amb actors externs susceptible d'influir en decisions presents o futures en el proveïment institucional.

Aquests dèficits poden impedir la traçabilitat de les decisions públiques i l'exercici adient de la transparència en cas de sol·licitud d'accés a la informació. A més, dificulten potencials indagacions internes en cas de rebre alertes de conductes irregulars, fraudulentos o corruptes, així com la resposta adient davant requeriments documentals dels òrgans de control extern.

L'Oficina Antifrau de Catalunya considera que en qualsevol reunió o contacte d'alts càrrecs i altre personal directiu amb operadors econòmics, siguin o no contractistes en el moment de la reunió, existeixen oportunitats d'influència indeguda. Per això, la mesura preventiva més eficaç per reduir aquestes oportunitats és la publicitat activa, amb el registre sistemàtic i suficientment descriptiu de les activitats en l'agenda pública institucional<sup>14</sup>, així com la deguda documentació i registre de la informació intercanviada i dels acords i compromisos adoptats.

Riscos específics propiciats per aquest factor

Com menys transparent sigui la gestió de les relacions de la direcció amb operadors econòmics i altres actors externs rellevants per al proveïment d'una organització, més oportunitats per als riscos de filtrar informació privilegiada durant la preparació dels contractes o bé no evitar pràctiques anticompetitives durant la licitació.

- **En fase de preparació:** avançar informació a determinats operadors econòmics abans que s'hagi fet pública, proporcionar informació que no es preveu incloure en els plecs però que pot condicionar la concurrència o pot contribuir a què el receptor prepari una millor oferta.
- **En fase de licitació:** crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics; falsejar la negociació en aquells procediments que la contemplin abans de la presentació de les ofertes definitives.

<sup>14</sup> El Síndic de Greuges (2018: 56) recomana «1. Fixar un contingut mínim de les anotacions en les agendes de tots els obligats a publicar els contactes amb grups d'interès que permeti conèixer la matèria tractada. Alhora, caldria incorporar l'obligació de fer públics els documents i les propostes que els grups facin arribar a les administracions».



Aquesta factor influeix indirectament en el primer risc formulat a cadascuna de les dotze àrees de riscos, que es refereix sempre al risc de no detectar conflictes d'interès en cada pas del procediment de contractació, i en el segon risc, que es refereix a la no detecció d'ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims.

Per acabar, l'opacitat de les relacions dels directius —alts càrrecs o empleats públics amb responsabilitats directives— amb operadors econòmics i altres actors rellevants per al proveïment institucional **incrementa la probabilitat de futures portes giratòries** entre alts càrrecs i personal assimilat i les empreses contractistes d'aquella entitat adjudicadora quan coincideix amb altres dos factors organitzatius:

- Manca de rotació i altres dèficits en la gestió de les relacions professionals entre personal al servei dels ens públics i contractistes (epígraf 3.7).
- Manca de protocols i eines de gestió dels conflictes d'interès (epígraf 3.8).

### **3. Factors relacionats amb la gestió professional del conjunt del proveïment institucional**

---

El viratge des de la contractació entesa com a mera activitat administrativa envers el proveïment estratègic d'obres, serveis i subministraments requereix la governança del conjunt de la compra institucional i la professionalització d'aquesta gestió, amb les conseqüències que això comporta sobre els individus i també sobre les organitzacions.

A nivell organitzatiu, aquesta gestió professional parteix d'una visió clara de quin és el **perfil de compra** específic de cada institució, per poder desenvolupar l'**estratègia institucional** de proveïment més adient —amb els objectius de millora que es considerin necessaris— i articular un sistema de **seguiment i una avaluació** d'aquella estratègia que permeti millorar l'eficiència i mesurar l'assoliment dels objectius.

El perfil de compra d'un ens públic s'obté de l'anàlisi de:

1. Les característiques i circumstàncies del seu proveïment d'obres, subministraments i serveis: quines prestacions requereix, com les està adquirint, quan li estan costant, quina despesa suposen dins el pressupost institucional, quins riscos comporta proveir cada tipus de prestació en funció de la complexitat de cobrir cada necessitat (estàndard o específica, habitual o innovadora...); del tipus de contracte, del grau de competència de cada mercat provisor... En alguns models aquest estudi es coneix com a anàlisi de la **cartera de compres** (*purchasing portfolio*<sup>15</sup>).
2. **Com s'organitza** per aconseguir-les i si hi ha disfuncions en els processos i en els sistemes de treball que perjudiquin l'eficàcia, l'eficiència i, indirectament, la integritat del proveïment<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Kraljic, 1983; Olsen i Ellram, 1997; Lilliecreutz & Ydreskog, 1999, Van Weele, 2002 i Gelderman, C. J. i Van Weele 2005 a i b, etc.

<sup>16</sup> Per exemple, la claredat i eficiència de la distribució de rols i responsabilitats, l'estructura d'unitats i òrgans que hi participen, la cadena o cadenes de comandament i de retiment de comptes, els sistemes, processos i eines de treball: el grau de delegació o descentralització de l'aprovisionament; si els professionals de la compra comparteixen informació sobre



3. Quina és la **capacitat de compra** organitzativa (competència professional i nombre d'efectius)<sup>17</sup> per aconseguir el millor proveïment de les necessitats identificades per al mandat i executar adequadament el pla de contractació i el seguiment del proveïment (execució dels contractes).

Aquesta anàlisi permet configurar un perfil de compra institucional, a partir del qual triar l'estratègia més adequada per obtenir cada tipus de prestació i els objectius de millora en la gestió de cadascuna. Així, per exemple, per al proveïment de prestacions rutinàries que suposin una baixa despesa relativa dins el pressupost institucional, baix impacte en els objectius institucionals i que resulti senzill garantir-ne el proveïment, semblaria lògic triar estratègies que permetin agregar la demanda per obtenir millors preus i minimitzar els esforços de gestió i la dedicació institucional (per exemple, centrals de compra o subhastes electròniques).

Per a altres prestacions igualment senzilles de proveir però que poden esdevenir *palanques* per a l'estalvi institucional perquè suposen una despesa important en el pressupost, s'haurien de fixar objectius de reducció de costos o d'increment dels nivells de qualitat o de servei, novament amb el menor esforç de gestió possible segons el perfil de compra.

En canvi, semblaria lògic concentrar els esforços de gestió i la capacitat de compra institucional en la preparació, licitació i execució de la contractació d'aquelles prestacions que suposin una elevada despesa relativa o un fort impacte en els objectius institucionals i resulti difícil garantir un bon proveïment, ja que aquest segurament pot requerir la recerca d'experiències d'altres ens públics (segons l'especificitat, potser fins i tot experiències d'altres països), la cerca de suport o col·laboració d'ens públics que puguin oferir assessorament tècnic especialitzat (ens especialitzats en compra sostenible, ens de recerca de l'àmbit universitari, empreses públiques especialitzades en la contractació d'un tipus de prestació o en uns mercats provisors concrets, serveis de contractació de les diputacions provincials...), l'impuls de consultes preliminars de mercat, però també plans de contingència en cas de resolució anticipada dels contractes per proveir aquestes prestacions.

Sense una estratègia de proveïment institucional, el seguiment de l'execució dels contractes sol limitar-se a la comprovació del correcte compliment dels compromisos contractuals. La bona governança en la compra institucional avalua, a més, l'assoliment dels objectius institucionals de millora d'eficiència i de qualitat del proveïment al final del mandat i cerca dur a terme els canvis i millores necessaris.

L'Oficina Antifrau de Catalunya ha identificat vuit grans mancances o dèficits que es poden produir en aquesta gestió professional del proveïment institucional i que incrementen la probabilitat dels riscos per a la integritat en la contractació pública dels ens públics. Aquests factors es relacionen i ubiquen de forma gràfica

---

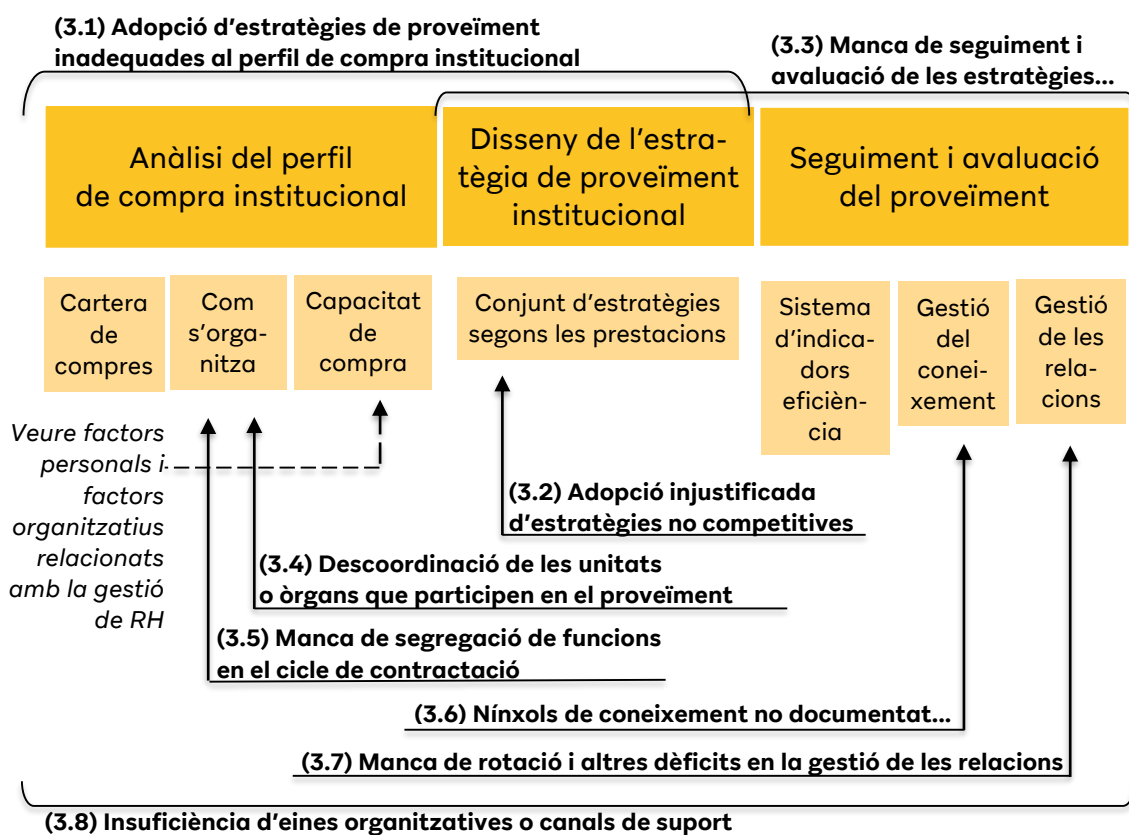
mercats, proveïdors, subministraments...; si s'avalua la gestió del proveïment; si hi ha processos de treball diferents per proveir obres, subministraments i serveis; si s'empren sistemes electrònics de compra; eines disponibles i com empren; resultats de les darreres auditories o controls interns, recomanacions proposades o alertes aixecades; problemes recurrents manifestats en les actes de reunió relacionades amb el proveïment...

<sup>17</sup> Fins a quin punt els coneixements i habilitats dels perfils professionals que participen en l'aprovisionament són adients per a la cartera de compra d'aquella institució; si aquestes competències de compra és desenvolupen de forma sistemàtica, si s'avaluen periòdicament, si hi ha una estratègia a llarg termini de selecció, promoció, formació i certificació d'aquests professionals, etc.



dins la seqüència de bona governança del proveïment en el quadre 3 de la pàgina següent.

### Quadre 3. Factors de risc relacionats amb la gestió professional del proveïment institucional



Cal advertir que la petita dimensió d'un ens públic, tot i tenir importants repercussions sobre la professionalització del proveïment institucional i, per tant, sobre la seva contractació, no es considera un factor institucional *organitzatiu* sinó un factor extern, en la mesura que no depèn de l'ens públic sinó d'altres circumstàncies alienes com, per exemple, l'elevada fragmentació del mapa municipal que configura micro-ajuntaments<sup>18</sup>.

#### 3.1. Adopció d'estratègies de proveïment que superen la capacitat de compra institucional

**Àrees de risc:** en la fase de preparació del contracte: preparar contractes que limiten indegudament la concurrència o la lliure competència, o adjudicar a un operador al marge del procediment de contractació; en la fase de licitació: no evitar pràctiques anticompetitives o valorar de forma esbiaixada les ofertes; en l'execució: obtenir una prestació diferent de la contractada, modificar injustificadament el contracte, autoritzar pagaments irregulars o no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** crea **incentius** organitzatius per a riscos a les àrees abans esmentades.

<sup>18</sup> Vegeu el *Documents de treball núm. 4*, pàg. 18.



Per què és un factor de risc

La manca d'una gestió professional del proveïment institucional crea **oportunitats per a l'adopció d'estratègies que no s'adapten al perfil de compra d'una institució**. En organitzacions amb un important grau de desenvolupament professional de la gestió del conjunt del proveïment, aquestes oportunitats poden sorgir també per un altre factor de risc ja explicat: límits incerts o confusos entre els àmbits de decisió política i tècnica-administrativa que duguin l'òrgan de contractació o alguna altra persona de la direcció a adoptar estratègies que superin la capacitat de compra institucional.

Quan s'adopten estratègies de proveïment inadequades perquè superen la capacitat organitzativa per impulsar, tramitar i supervisar adientment l'execució de tota la contractació, s'estan creant **incentius** per a la cerca de «dreceres» que permetin «superar» les limitacions materials i econòmiques o «reduir» la càrrega de treball pròpia de la tramitació administrativa (preparació i licitació dels contractes) o del seguiment de l'execució de les prestacions contractades. Per això es considera un **factor** organitzatiu **generador de riscos d'irregularitats** en la contractació.

Alguns dels exemples detectats en els tallers d'anàlisi de riscos i en les reunions amb experts són:

1. Ens públics amb plantilles tan petites que no disposen de cap tècnic o, si en tenen algun, no està especialitzat en contractació i assumeixen internament tota la preparació i tota la licitació dels contractes, renunciant a altres estratègies més adequades a la seva capacitat de compra: adherir-se a centrals de compra per a les prestacions rutinàries o més estàndards; contractar conjuntament amb altres ens públics prestacions que tots necessiten; sol·licitar a ens supramunicipals el suport tècnic per a la preparació i la licitació de contractes particularment complexes...
2. Ens públics que fixen objectius institucionals per al mandat (formals o informals) que incrementen significativament les seves necessitats d'obres, subministraments i serveis sense adaptar les estratègies per proveir les noves prestacions a les capacitats organitzatives. Un exemple seria el d'un òrgan de contractació d'un ajuntament que es fixa com a objectiu polític esdevenir l'ajuntament de la seva «categoria» que més serveis ofereixi a la població. La nova cartera de compra passa a incloure un nombre molt elevat de serveis que es decideix proveir externament, però no s'adapta l'estratègia de contractació a les limitacions de la plantilla (dotació d'efectius, capacitació, etc.).

En aquests exemples, en superar-se amb escreix la capacitat de compra organitzativa s'incrementa la probabilitat de molts riscos d'irregularitats en les tres fases dels procediments de contractació.

Cal assenyalar, però, que la incidència d'aquest factor de risc organitzatiu pot venir condicionada per factors de risc externs als ens públics; per exemple, per unes condicions de compra poc atractives de les centrals de compra o bé, en el cas d'ens instrumentals o ens locals petits, per la manca de suport tècnic suficient i adequat per part de les administracions públiques de qui depenguin o d'aquelles que tinguin com a missió assegurar la prestació de serveis als municipis.

Riscos específics propiciats per aquest factor

- **En la fase de preparació:** preparar contractes d'obres, subministraments o serveis de definició vaga o d'escassa qualitat tècnica; triar procediments que



limitin la concurrència injustificadament; preparar plec que facilitin que l'empresa contractista esdevingui de facto un «poder adjudicador» a través de la subcontractació; evitar la incoació d'un nou expedient de contractació i aprofitar un contracte ja formalitzat per aconseguir la prestació; falsejar la tramitació d'un expedient o substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives.

- **En fase de licitació:** no detectar pràctiques col·lusòries o no respondre-hi de forma adient; modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los, configurant unes regles diferents de les que s'havien donat inicialment.
- **En fase d'execució:** no detectar incompliments en l'execució de la prestació o de les condicions d'execució pactades; reconèixer com a executat o lliurat quelcom que no es correspon a la realitat; no resoldre les deficiències detectades durant l'execució; aprovar modificacions que afectin el contingut essencial del contracte; acceptar modificacions de facto de l'objecte o de les condicions d'execució del contracte; no detectar la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o executor del contracte; aprovar complementaris irregulars; aprovar pròrrogues injustificables; autoritzar pagaments contraris a les clàusules contractuals.

La coincidència d'aquest factor amb altres factors de risc personals o organitzatius relacionats amb dèficits en la gestió dels conflictes d'interès facilita l'adopció d'una estratègia de compra inadequada motivada per interessos personals, directes o indirectes, de la persona titular de l'òrgan de contractació o d'algu amb capacitat d'influència sobre aquesta i **incrementen els riscos de frau i corrupció**, com el de falsejar la tramitació d'un expedient de contractació, que es materialitza en la pràctica de *vestir* un expedient quan ja està decidit quina és l'empresa que es vol contractar i simplement se simula el procediment.

### 3.2. Marge organitzatiu per a l'adopció injustificada d'estratègies de proveïment no competitives (convenis i encàrrecs a mitjans propis)

**Àrea de risc:** adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació.

**Risc específic:** substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives com convenis o encàrrecs a «mitjans propis» que no reuneixen els requisits per ser-ho.

**Tipus de factor:** genera **oportunitats** organitzatives per als riscos esmentats

L'adopció d'estratègies de proveïment extern no competitives al·ludeix a la decisió d'adquirir determinades prestacions a través de convenis o encàrrecs a mitjans propis. Quan el procés per prendre aquesta **decisió** no té **un grau suficient de transparència i de retiment de comptes** es creen oportunitats organitzatives perquè l'adopció d'aquestes estratègies sigui injustificada i sols cerqui adjudicar directament prescindint del procediment de contractació. Per tant, s'incrementa la probabilitat de substituir irregularment la tramitació d'expedients de contractació per convenis de col·laboració o fer encàrrecs a ens que no reuneixen els requisits per ser mitjans propis.

Els principals factors generadors d'aquests dos riscos són **externs als ens públics i de naturalesa normativa:** una regulació imprecisa i insuficient dels convenis entre





entitats públiques exclosos de l'àmbit d'aplicació de la LCSP i una regulació també imprecisa dels encàrrecs a mitjans propis personificats<sup>19</sup>.

Tanmateix, en determinades entitats el **marge organitzatiu** per aprofitar aquestes imprecisions o insuficiències de la regulació actual i substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres procediments que permeten l'adjudicació directa és més ampli que en d'altres.

Aquest marge pot venir donat per circumstàncies organitzatives diverses:

- **Manca d'instruccions per cobrir les imprecisions normatives** que creen les oportunitats originals per a aquests riscos.
- **Manca de transparència sobre l'estratègia de proveïment institucional.** Quan això passa es traslladen aquestes decisions al nivell de l'adquisició de cada prestació en particular, a l'expedient de contractació concret i la probabilitat del risc variarà segons els factors personals i procedimentals concrets d'aquell procediment.
- **La manca de retiment de comptes sobre l'estratègia** de proveïment institucional adoptada **i els resultats obtinguts** són claus per normalitzar aquestes pràctiques. Quan es materialitzen, es pot generar una inèrcia envers la repetició que converteixi en una estratègia de proveïment habitual. Aquestes inèrcies són difícils de trencar quan estan normalitzades i sovint no es qüestionen fins que s'incorpora algú a la cadena de comandament que planteja dubtes davant aquelles praxis, fins que algun òrgan de control extern ho detecta o hi ha algun litigi o conflicte legal.
- **Altres factors organitzatius** relacionats amb el control intern (per exemple, l'afebliment organitzatiu del control real) i la gestió de recursos humans.

En definitiva, aquelles institucions que no són transparents amb la seva estratègia de proveïment general i que no reten comptes, en particular, sobre aquells interessos generals que s'han prioritzat i que han portat a adoptar estratègies per proveir-se externament de serveis o subministraments de forma no competitiva estan creant **oportunitats** per al risc de substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives com convenis o encàrrecs a «mitjans propis» que no reuneixen els requisits per ser-ho.

### 3.3. Manca de seguiment i avaluació de les estratègies de proveïment

**Àrees de risc:** transversal a totes les àrees.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per a tots els riscos per a la integritat.

En organitzacions on no es dissenya i explicita una estratègia de proveïment institucional, resulta molt difícil:

- preveure objectius de millora de l'eficiència en l'adquisició de les prestacions que requereixen,
- preparar indicadors que permetin fer-ne un seguiment adient i avaluar el conjunt de la compra i inversió institucionals o

<sup>19</sup> Per a una explicació més detallada de les oportunitats brindades per aquests dos factors normatius vegeu l'*Opinions expertes núm. 4* (Enfedaque i Ricci, 2019: 17-20).

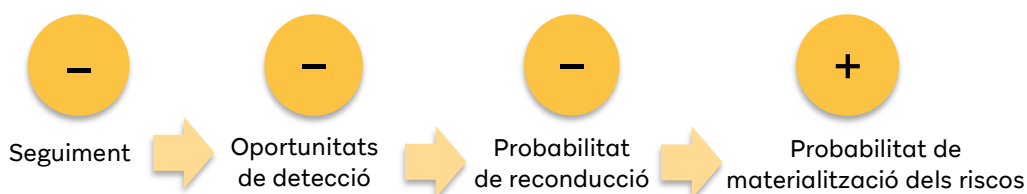


— mesurar com impacta aquesta contractació en els objectius estratègics.

La manca de dades que quantifiquin objectivament el grau d'eficiència de les estratègies de proveïment i l'impacte en els objectius estratègics, impedeixen fer un adequat retiment de comptes d'allò que s'ha assolit i allò que encara cal millorar.

Des del punt de vista de la gestió de riscos, com menor és el seguiment del conjunt del proveïment institucional, menys oportunitats de detecció de disfuncions (prevenció) o d'alertes de potencials males praxis (contingència), menor probabilitat de reconduir les disfuncions o investigar les alertes i major probabilitat que es materialitzi qualsevol dels riscos per a la integritat en la contractació (quadre 4).

#### Quadre 4. Del dèficit de seguiment a l'increment de probabilitat dels riscos



De fet, el seguiment objectiu, sistemàtic i periòdic així com el consegüent retiment de comptes respecte el conjunt de les estratègies de proveïment són particularment importants en entitats adjudicatadores grans o amb pressupostos significatius de despesa destinada a compra o a inversió. En aquests casos, és especialment recomanable mesurar i seguir indicadors que informin sobre el grau d'eficàcia, eficiència, integritat, satisfacció amb els resultats i impacte del conjunt del proveïment en els objectius estratègics institucionals.

Per descomptat, per aconseguir aquest tipus de seguiment i avaluació del proveïment institucional, cal atribuir aquestes responsabilitats de forma explícita a alguna unitat o òrgan concret.

### 3.4. descoordinació de les unitats o òrgans administratius que participen en la preparació, licitació o execució dels contractes

**Àrees de riscos:** en fase de preparació: impulsar i preparar contractes perjudicials, preparar contractes que limiten indegudament la concurrència i adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació; en fase de licitació: no evitar pràctiques anticompetitives, valorar de forma irregular les ofertes i formalitzar irregularment el contracte; en fase d'execució: obtenir una prestació diferent a la contractada, modificar de fet el contracte, autoritzar pagaments irregulars o no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** quan la descoordinació comporta retards, es generen **incentius** per a alguns dels riscos abans esmentats, aquells on el motor és escurçar terminis; quan el que provoca són errors o dèficits d'informació, crea **oportunitats** per a la resta de riscos citats.

Per què és un factor de risc

En els tallers d'anàlisi de riscos es va posar de manifest que sovint els estímuls o les oportunitats de pràctiques irregulars, que poden agreujar-se i amb el temps

esdevenir fraudulentament, **procedien del fracàs en la coordinació de les diverses unitats i òrgans administratius** que desenvolupen funcions relacionades amb el proveïment d'obres, subministraments i serveis.

**Quan la descoordinació** de les diverses unitats implicades en el proveïment **no és anecdòtica** sinó la norma habitual, es creen dos grans tipus de disfuncions:

1. **es redueix la qualitat de la comunicació interna**, amb els conseqüents errors o dèficits informatius que acaben plasmats en els plecs, i
2. **s'incrementen els terminis de tramitació**, en particular en la fase d'impuls i preparació dels contractes (per exemple, més de 10 mesos des que s'inicia l'expedient de contractació fins que es publica l'anunci de licitació).

La normalització d'aquesta descoordinació consolida sistemes de treball ineficients. En els tallers d'anàlisi de riscos i en les reunions amb experts van sorgir exemples com els que segueixen:

- la documentació preparatòria fa constants entrades i sortides des de la unitat promotora cap a la resta d'unitats que participen en la preparació de la contractació (unitat de contractació, unitat/òrgan responsable del control de legalitat, unitat/òrgan responsable de la fiscalització prèvia, etc.);
- tasques solapades en les diverses unitats que participen en els procediments amb eventuais contradiccions; per exemple, el control formal de legalitat;
- tasques essencials que no duu a terme cap unitat administrativa ni cap òrgan; per exemple, la revisió de la qualitat tècnica del projecte d'obra; la comprovació de la idoneïtat tècnica dels criteris d'adjudicació triats i del pes atorgat; la revisió de les fórmules de càlcul o de l'adequació dels barems de puntuació, l'adequació de l'estimació dels costos o del càlcul del valor estimat el contracte;
- responsabilitats no assumides per cap unitat: avaluar l'eficiència de les estratègies de proveïment, garantir la gestió dels conflictes d'interès de totes les persones que participen en procediments per proveir externament obres, subministraments i serveis, etc.;
- cultura organitzativa que promou o reforça el treball en compartiments estancs enlloc de la col·laboració per aconseguir la millor compra possible; per exemple, que un tècnic d'una assessoria jurídica no adverteixi a la unitat promotora d'un problema en la fórmula de càlcul d'un criteri d'adjudicació perquè no és «responsabilitat» de la seva unitat.

Riscos específics propiciats per aquest factor

Aquestes disfuncions en els processos i sistemes de treball són un factor generador d'estímuls o oportunitats per a riscos d'irregularitats, frau i corrupció en totes les fases del procediment.

- **En fase de preparació:** en necessitats recurrents, preparar contractes perjudicials per dèficits de coordinació entre el responsable del contracte i els usuaris de la prestació amb les diverses unitats implicades en la preparació del contracte; triar procediments que limiten indegudament la concurrència per tramitar l'expedient més ràpidament quan els terminis habituals de preparació i licitació són desmesuradament llargs; preparar plecs que facilitin que l'empresa contractista esdevingui de facto un «poder adjudicador» a través de la subcontractació, unificant la gestió en un sol contracte però dificultant l'accés de les PIME a les licitacions públiques; no tornar a preparar i licitar un contracte, sinó continuar executant les prestacions i abonant-ne el preu, més



enllà de la vigència contractualment prevista; falsejar la tramitació d'un expedient de contractació (per exemple, quan s'ha adjudicat de fet); adjudicar directament emprant irregularment la tramitació d'emergència.

- **En fase de licitació:** crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics; no detectar pràctiques col·lusòries o no respondre-hi de forma adient; en entitats no obligades a constituir mesa de contractació, aplicar irregularment el procediment per valorar les ofertes (per exemple, avaluar els criteris de valoració automàtica abans que els sotmesos a judici de valor o bé revisar «en segona volta» la puntuació dels criteris avaluats mitjançant judici de valor); modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los (per exemple crear subcriteris no inclosos en el plec o ponderar la puntuació entre subcriteris no ponderats als plecs), i incloure en la formalització del contracte canvis no avalats per millores acceptades ni per altres raons jurídiques, sinó per qüestions no previstes en fase de preparació.
- **En fase d'execució:** en contractes de serveis o subministraments a centres dispersos en el territori, no detectar incompliments en l'execució de la prestació o de les condicions d'execució pactades per descoordinació entre el responsable del contracte i els centres receptors i, consegüentment, no resoldre les deficiències detectades durant l'execució, acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o les condicions d'execució o no detectar la substitució injustificada o irregular de l'executor del contracte; acceptar factures contràries a les clàusules contractuals i autoritzar els consegüents pagaments o, com a conseqüència dels anteriors, no poder exigir responsabilitats per manca de previsió acurada en els plecs; no proposar o no incoar el procediment per tramitar les penalitats previstes; no instar la revisió d'ofici quan es detecten causes que ho justifiquen; no executar les garanties en cas de defectes o vicis ocults descoberts quan ja s'ha efectuar la recepció de l'obra.

Quan la incidència d'aquest factor és extrema, **la mera eficàcia** —és a dir, simplement arribar a adjudicar el contracte perquè es pugui començar a executar— **s'arriba a considerar una fita gairebé inassolible**. Aleshores, l'eficiència i l'economia esdevenen poc més que desideratums.

### **3.5. Manca de segregació de funcions en el cicle de contractació, en particular en entitats que concentren la seva contractació en un o pocs mercats**

**Àrees de riscos:** transversal a totes les àrees de risc.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** d'ocultar, en tasques interrelacionades al llarg del procediment, anteriors pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes. A més facilita també oportunitats per a biaixos perceptius.

Per què és un factor de risc

La segregació de funcions és un mecanisme preventiu clàssic per assegurar que en un procediment no es concentra la responsabilitat en una única persona o unitat organitzativa sobre dues o més funcions intrínsecament interrelacionades. El nostre marc normatiu regula aquesta segregació per a algunes funcions: el control de legalitat i l'econòmic respecte qui prepara els plecs; qui fa la recepció de la prestació respecte qui ordena el pagament; o bé qui avalua les ofertes i proposa l'adjudicatari respecte qui adjudica el contracte.



Tanmateix, algunes institucions internacionals com l'OCDE van més enllà i recomanen garantir també la separació de deures i funcions assignant «personal diferent amb responsabilitats clares en estadis clau del procediment de contractació, que inclouen la definició dels requeriments, l'avaluació, el control de l'execució i el pagament. **Quan aquests deures no poden ser separats, haurien d'establir-se controls compensatoris** (per exemple, auditories aleatòries)»<sup>20</sup>.

Per a Nacions Unides, la raó principal d'aquesta recomanació no és només que «proporciona un apropiat sistema de controls i equilibris organitzatius. El principal propòsit és reduir la possibilitat de corrupció i enfortir el retiment de comptes de tots els actors clau en el procediment de contractació»<sup>21</sup>.

En realitat, la segregació de funcions redueix les oportunitats d'ocultar pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en la mesura que garanteix que funcions o deures claus interrelacionats són duts a terme per persones o unitats administratives diferents.

Així, per exemple, si durant l'execució d'una obra pública sorgeix un problema greu que té origen en dèficits o errors significatius del projecte, i la persona que va elaborar el projecte d'obra ha estat també nomenada directora de l'obra, la probabilitat d'incórrer en altres pràctiques irregulars o fraudulentos per ocultar aquells errors és més elevada que si la direcció d'obra s'assigna a una persona que no ha participat en l'elaboració del projecte ni té cap relació amb aquella que la situï en situació de conflicte d'interès.

Les oportunitats de risc derivades de la no segregació de funcions es poden arribar a traslladar al contractista; per exemple, quan es contracta conjuntament la diagnosi de necessitats d'un servei i la seva provisió, col·locant l'operador econòmic en una situació intrínsecament conflictiva<sup>22</sup>; per exemple, quan es contracta l'anàlisi funcional d'una aplicació informàtica (què ha de fer l'aplicació i, per tant, la definició precisa de l'objecte del contracte) conjuntament amb el seu desenvolupament i implantació.

Entitats on la segregació de funcions és particularment necessària

La segregació de funcions constitueix una mesura preventiva recomanable sempre que la mida de l'organització ho permeti. Tanmateix, resulta especialment necessària en aquells ens instrumentals que, per l'especialització de les funcions que tenen encomanades, concentren en uns pocs mercats un percentatge o volum molt considerable de contractes: en urbanització i obra pública; en infraestructures i serveis de tecnologies de la informació i la comunicació; en serveis de salut o subministraments sanitaris, etc.

En aquests ens públics, resulta habitual estar tramitant **múltiples contractes en diferents fases del procediment i en els que hi poden participar els mateixos operadors econòmics**; per exemple, en una consulta preliminar de mercat, en un concurs de projectes o elaborant un projecte d'obra per a una propera licitació; com a candidats o licitadors en d'altres procediments, i com a contractistes o proveïdors en contractes que s'estan executant.

L'Oficina Antifrau de Catalunya, tant en el curs de les seves actuacions d'investigació com en els tallers d'anàlisi de riscos, ha identificat situacions en què els mateixos tècnics desenvolupen funcions en les tres fases dels procediments:

<sup>20</sup> OCDE, 2009: 57.

<sup>21</sup> Nacions Unides, 2006: 9 (capítol 1).

<sup>22</sup> Sobre el conflicte diagnosi-provisió, vegeu Oficina Antifrau de Catalunya, 2016: 31.



preparen els plecs de prescripcions tècniques per a la futura licitació, duen a terme les valoracions tècniques de les ofertes per a les meses de contractació i s'ocupen del seguiment de l'execució del contracte (responsable del contracte o director facultatiu de l'obra). I això pot arribar a passar **tant quan aquestes funcions o responsabilitats són assumides per personal de la institució com quan són contractades externament** (tot i que, en aquest segon cas, es plantegen encara més dificultats per identificar i gestionar de forma adient els conflictes d'interès).

Quan això succeeix, a més d'incrementar les oportunitats perquè es materialitzin pràctiques fraudulentament o corruptes, també s'estan creant circumstàncies que afavoreixen biaixos perceptius en els judicis tècnics que poden comportar un tracte desigual dels operadors econòmics.

Un exemple podria ser el de la persona experta en enginyeria, actualment responsable del seguiment de vuit projectes d'infraestructures públiques, a qui la mesa encarrega la valoració tècnica de les ofertes en una licitació i tres d'aquestes pertanyen a contractistes amb els quals actualment interactua quotidianament. És inevitable que tingui una opinió formada sobre aquests tres contractistes, més o menys positiva o negativa. De fet, si fa molts anys que són contractistes (com veurem en l'epígraf 3.7), fins i tot pot haver sorgit una relació d'amistat o enemistat amb persones d'aquelles organitzacions. En aquestes circumstàncies, encara que es disposi d'uns plecs excel·lents, amb criteris d'adjudicació clars i barems precisos, serà difícil garantir idèntica objectivitat i imparcialitat en valorar les ofertes d'operadors econòmics desconeguts, que en les ofertes de contractistes actuals; en especial, en puntuar criteris que depenguin d'un judici de valor. Detectar i contrarestar els conseqüents biaixos perceptius per no acabar essent més estricte amb els contractistes l'execució dels quals està essent insatisfactòria, ni més generós en valorar aquells amb un execució satisfactòria és un repte extremadament complex. En aquests casos, una forma per garantir la manca de biaixos perceptius és segregant les funcions de responsable del contracte de les de valoració tècnica de les ofertes per a la mesa de contractació o unitat a qui l'òrgan de contractació hagi atribuït aquestes tasques.

Riscos específics propiciats per aquest factor

La no segregació de funcions interrelacionades incrementa la probabilitat de riscos transversals a les tres fases del procediment (no detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en moments claus dels procediments de contractació o, fins i tot, no detectar indicis de beneficis il·legítims a canvi d'afavorir o perjudicar un licitador), així com d'altres riscos específics:

- **En fase de preparació:** incloure en els plecs requeriments que limitin la concurrència de determinats contractistes o dissenyar plecs que proporcionin marge de discrecionalitat a la mesa de contractació a l'hora de valorar les ofertes.
- **En fase de licitació:** aplicar de forma esbiaixada els criteris de selecció o d'adjudicació; emetre judicis de valor sense garanties d'objectivitat i imparcialitat.
- **En fase d'execució:** acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o les condicions d'execució; aprovar modificacions del contracte que afectin el seu contingut essencial; no detectar i pagar factures per subministraments no lliurats o per treballs o serveis no executats, i, en ens on es nomena responsable del contracte a la persona titular de l'òrgan de contractació, no proposar o no incoar el procediment per tramitar les penalitats previstes per



incompliment del contracte, o bé no instar la revisió d'ofici quan es detecten causes que ho justifiquen.

### 3.6. Nínxols de coneixement no documentat sobre prestacions estratègiques que es contracten de forma recurrent

**Àrees de riscos:** preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència; filtrar informació privilegiada; no evitar pràctiques anticompetitives.

**Riscos específics:** tots els relacionats amb l'ús privilegiat de la informació.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** d'ús privilegiat de la informació sobre les licitacions: tant d'afavoriment al contractista actual, en la contractació de prestacions recurrents, com de portes giratòries per part dels servidors públics que concentren un determinat coneixement.

Per què és un factor de risc

En la gestió dels contractes de serveis que cobreixen necessitats recurrents d'una institució, la forma com es gestiona el coneixement sobre el propi servei pot esdevenir un **factor** de risc procedimental molt important<sup>23</sup>.

Aquest factor sovint està directament relacionat amb circumstàncies organitzatives que han facilitat que el coneixement sobre aquestes prestacions quedi restringit a:

- la persona o persones de l'entitat adjudicadora implicades directament en la preparació o execució del contracte, perquè no hi ha cap procés o sistema de treball establert per documentar i transferir aquest coneixement.
- al personal de l'empresa contractista, per manca d'exigència d'informació periòdica i detallada de com s'està executant la prestació. Novament, la manca d'estàndards organitzatius sobre com recollir i documentar tant la informació com el coneixement que les empreses contractistes reuneixen sobre els serveis públics que els han estat adjudicats facilita la seva concentració, en aquest cas fora dels ens públics.

Aquesta informació no documentada i concentrada en un nombre restringit de persones esdevé un nínxol de coneixement sobre prestacions que es contracten de forma recurrent. Es considera un factor generador de riscos perquè crea **oportunitats** per als riscos relacionats amb l'ús privilegiat d'aquella informació.

Riscos específics propiciats per aquest factor

Els nínxols de coneixement no documentat creen oportunitats per a riscos específics següents.

- **En fase de preparació:** no incloure en l'anunci de licitació o en els plecs dades rellevants respecte a la prestació o les seves condicions d'execució perquè només són conegudes pel contractista actual, que disposarà d'informació més acurada a l'hora de preparar l'oferta; facilitar informació rellevant i coneguda només per unes poques persones abans de la publicació de l'anunci de

<sup>23</sup> Documents de treball núm. 7, epígraf sobre la deficient recollida d'informació per a la preparació del contracte.



licitació; proporcionar informació a determinats operadors que no s'inclourà deliberadament en els plecs.

- **En fase de licitació:** no detectar ofertes de suborn, demandes de comissions o altres beneficis il·legítics a canvi d'informació privilegiada i crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics.

Per tant, quan els ens públics no detecten o faciliten la creació d'aquests nínxols de coneixement, en particular sobre prestacions estratègiques, s'incrementa la probabilitat de:

1. pràctiques que afavoreixen l'actual contractista o d'altres operadors econòmics que vulguin participar en la licitació i siguin capaços de detectar i contactar les persones que concentren aquest coneixement.
2. casos de portes giratòries cap a operadors de mercat disposats a pagar per aquest coneixement amb llocs de treball millor remunerats, o fins i tot
3. pèrdua de servidors públics que decideixin esdevenir operadors de mercat per cobrar per un coneixement obtingut com a servidors públics però no compartit ni documentat.

En els escenaris 1 i 2, es materialitzen pràctiques fraudulentas o corruptes; en el 3, l'entitat adjudicadora perd talent humà i probablement veurà incrementats els costos per aconseguir el mateix servei.

### **3.7. Manca de rotació i altres dèficits en la gestió de les relacions professionals entre personal al servei dels ens públics i contractistes**

**Àrees de riscs:** transversal a totes les àrees de risc, en particular riscs relacionats amb la igualtat de tracte i la salvaguarda de la competència, amb l'objectivitat i la imparcialitat dels servidors públics a l'hora d'emetre judicis o prendre decisions.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per als riscos abans esmentats.

Per què és un factor de risc

El personal funcionari i laboral amb responsabilitat en l'àmbit de la contractació manté contactes i reunions amb contractistes en el transcurs de les quals poden sorgir **oportunitats d'influència indeguda**, en particular en aquelles fases dels procediments de contractació en què el criteri tècnic té un pes particularment rellevant.

La normativa actual no fixa obligacions específiques de transparència ni retiment de comptes sobre les reunions i contactes professionals del personal que pren decisions públiques d'extraordinària rellevància en el proveïment de les institucions; per exemple, comandaments responsables d'unitats que promouen contractes sotmesos a regulació harmonitzada, comandaments tècnicament responsables de la planificació urbanística o de l'obra pública de la qual dependran els futurs contractes d'obres o de concessions d'obres, etc. Per això, cada organització té la capacitat de decidir com registrar i documentar aquests contactes professionals per estar en condicions de garantir la correcta gestió de la informació i evitar nínxols de coneixement, donar l'oportuna resposta a sol·licituds d'informació i retre comptes sobre qualsevol decisió pública presa en el transcurs d'aquests contactes professionals.





D'altra banda, els ens públics tampoc estan obligats a avaluar els nivells de risc dels llocs de treball involucrats en els processos de decisió relacionats amb el proveïment institucional (vegeu l'epígraf 6.2). Això dificulta determinar altres mesures preventives específiques per cada nivell de risc, en particular les relacionades amb la gestió dels conflictes d'interès (quines segones ocupacions són compatibles, quina política de regals és la més idònia, etc.).

De fet, en el transcurs de les relacions professionals amb contractistes, es pot arribar a produir un fenomen que va més enllà de la influència indeguda puntual: **l'assumpció com a interessos institucionals del què en realitat són interessos d'altres corporacions**, ja siguin privades o públiques.

En l'àmbit de la contractació pública, l'Oficina Antifrau ha detectat alguns contextos en què això és més probable:

1. **En organitzacions en què s'ha donat una llarga relació contractual entre entitat adjudicadora i contractista**, ja sigui a través de contractes amb objectes diferents com a través de les successives adjudicacions dels contractes d'un mateix subministrament o servei. En aquests casos, amb el pas dels anys s'acaben creant relacions personals de confiança en el marc de les quals l'objectivitat i imparcialitat dels servidors públics podria quedar compromesa: tant durant l'execució del contracte i la gestió de les inevitables vicissituds com en la preparació i licitació de futures licitacions<sup>24</sup>.
2. **En la relació dels ens públics amb corporacions empresarials que havien estat públiques**. En aquests casos es produeix una inèrcia a continuar assumint com a públics interessos que ara corresponen exclusivament a l'operador econòmic. Així, «als posicionaments corporatius, en ser absorbits pels governs, se'ls confereix una legitimació extraordinària i amb el temps fins i tot poden esdevenir sinònims de l'interès públic nacional, tot i ser diametralment oposats»<sup>25</sup>. Aquest tipus d'influència corporativa és «molt més indirecta i subtil que el lobbisme, i pot resultar molt més difícil de cartografiar i entendre» en la mesura que crea una simbiosi il·legítima entre els interessos corporatius i els governamentals.

El que tenen en comú aquests contextos és que a les oportunitats d'influència indeguda puntual, derivades dels dèficits esmentats en la gestió de les relacions professionals entre el personal al servei de l'ens públic i el personal de l'empresa contractista —dèficits de registre i documentació dels contactes que dificulten la transparència i el retiment de comptes i absència d'avaluació dels nivells de risc que impacten en les mesures adients per prevenir conflictes d'interès—, **s'hi afegixen oportunitats per a l'absorció d'interessos aliens** —o directament per a la seva simbiosi— **generades per la llarga durada d'aquestes relacions professionals**.

La tendència a l'estabilitat en els llocs de treball dels empleats públics —oposada a la tendència a la rotació dels càrrecs electes i de designació política,

<sup>24</sup> Vegeu l'explicació sobre l'efecte dels biaixos cognitius en les decisions públiques al *Documents de treball núm. 5*.

<sup>25</sup> Corporate Europe Observatory, 2019: 13. Aquest informe recull diverses formes amb què els estats membres, en participar en l'elaboració de la regulació sobre matèries ben diverses, es deixen capturar «permetent als interessos empresarials exercir una influència perversa en les decisions que prenen en qüestions comunitàries. Enlloc de vetllar per l'interès general de la ciutadania i del bé comú de tota la UE, sovint actuen com a canals per als interessos privats». Entre els exemples documentats per aquest informe hi ha el cas «Espanya i Telefónica: una relació simbiòtica».



consustancial a la naturalesa política dels seus mandats— acostuma a ser una circumstància positiva per a les organitzacions. Tanmateix, en llocs de treball especialment vulnerables, per exemple, aquells en els quals s'estableixen relacions professionals de llarga durada amb contractistes, la manca de rotació periòdica incrementa les oportunitats per als riscos per a la integritat relacionats amb la influència indeguda o amb l'assumpció d'interessos d'altres corporacions.

Per aquesta raó, algunes administracions públiques **regulen la durada màxima en determinats llocs de treball especialment vulnerables als riscos per a la integritat**; per exemple, al govern federal alemany, el període màxim en aquests tipus de llocs de treball és de cinc anys<sup>26</sup>.

En ens públics on les dimensions de la plantilla no permetin implantar aquest tipus de mesures preventives, convé completar les mesures preventives de registre i gestió documental d'aquests contactes, d'identificació de relacions professionals de llarga durada o de gestió de conflictes d'interès amb algun tipus de supervisió organitzativa compensatòria.

Riscos específics propiciats per aquest factor

La manca de rotació i els altres dèficits esmentats respecte a la gestió de les relacions professionals amb contractistes creen oportunitats per a riscos diversos relacionats amb la igualtat de tracte i la salvaguarda de la competència així com amb l'objectivitat i la imparcialitat dels servidors públics a l'hora d'emetre judicis o prendre decisions.

- Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència; per exemple, preparar plecs que afavoreixin o perjudiquin determinats contractistes coneguts.
- Filtrar informació privilegiada; per exemple, el risc d'avançar informació a determinats operadors econòmics abans que s'hagi fet pública, com a mínim, als mitjans legalment previstos.
- No evitar pràctiques anticompetitives; per exemple, el risc de crear asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics.
- Modificar injustificadament el contracte; per exemple, el risc d'aprovar modificacions que afectin al contingut essencial del contracte com ara, que alterin l'import global o que canviïn l'equilibri del contracte en benefici de l'empresa contractista<sup>27</sup>.
- No exigir responsabilitats per incompliments; per exemple, no exigir les responsabilitats legalment previstes per incompliment dels plecs del contracte.

Conseqüentment, el fenomen de les **portes giratòries** està també relacionat amb aquest factor de risc.

<sup>26</sup> El fonament per a la rotació a la funció pública alemanya es troba a l'art. 4.2 de la Directiva del Govern Federal sobre Prevenció de la Corrupció a l'Administració Federal (OCDE, 2016: 1).

<sup>27</sup> Aquesta alteració de l'equilibri es pot arribar a canalitzar per procediments administratius paral·lels als de contractació; per exemple, a través de procediments d'adjudicació de subvencions.

### 3.8. Insuficiència d'eines organitzatives o canals de suport institucional a la compra íntegra i professional

**Àrees de riscos:** transversal a totes les àrees de risc.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per als riscos derivats de la manca d'informació o assessorament professional.

Per què és un factor de risc

La manca d'eines de suport a la gestió professional de la contractació crea oportunitats d'errors i dèficits de gestió que poden conduir a pràctiques irregulars diverses o, fins i tot, a pràctiques fraudulentos o corruptes.

Si en parlar dels factors de risc personals citàvem el desconeixement o escàs ús d'eines de suport a la compra, ara, des del punt de vista dels factors organitzatius, es inevitable ressenyar la insuficiència d'eines o canals de suport com a factor generador d'oportunitats de risc.

Vegem, de manera succinta, en quines àrees de riscos impacten els diversos tipus d'eines.

Riscos propiciats per la manca d'eines de tramitació electrònica de la contractació

La manca d'implantació, la implantació insuficient o una formació pobre en l'ús adient de les eines de contractació electrònica en un ens públic **manté** les **oportunitats procedimentals** per a riscos com:

- Filtrar informació privilegiada.
- Crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics.
- No vetllar per la confidencialitat de les proposicions fins la seva obertura pública.
- Falsejar la tramitació de procediments de contractació, aplicar irregularment el procediment per valorar les ofertes, etc.

Per això, les actuacions per implantar i millorar l'ús de la contractació electrònica són sempre mesures preventives, atès que en reduir les oportunitats procedimentals minva la probabilitat d'aquells riscos.

Riscos propiciats per la manca d'eines de suport i promoció de la integritat

La manca d'eines organitzatives relacionades amb el suport i la promoció de la integritat — per exemple, manca de codis ètics que donin resposta als dilemes ètics específics de la contractació pública, manca de mecanismes organitzatius per detectar interessos específics per participar en un procediment de contractació, manca de polítiques de regals, manca de protocols en cas d'oferta de suborn, manca de protocols d'actuació en cas d'indicis de pràctiques anticompetitives, etc.— crea oportunitats directes de no detectar i gestionar correctament conflictes d'interès en cada pas del procediment de contractació; no detectar o no procedir adequadament davant indicis d'ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims; no detectar pràctiques col·lusòries o no procedir adequadament, etc.

Aquests riscos es poden arribar a materialitzar en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en totes les fases dels procediments de contractació. A



més, quan aquesta manca d'eines coincideix amb un altre factor de risc personal com la manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos en la contractació, s'incrementa la probabilitat d'aquests riscos.

Riscos derivats de la manca d'eines per facilitar i promoure el raonament estratègic, el criteri comercial i la presa de decisions informada

La manca o la insuficient implantació d'eines per a una direcció i gestió global del proveïment —eines de planificació institucional; eines per a la recopilació, priorització i programació de les necessitats de proveïment d'acord amb les previsions pressupostàries per al mandat; eines de comptabilitat analítica que permetin una adient anàlisi de la cartera de compra; eines per al disseny de l'estratègia de proveïment institucional; eines per al seguiment i avaluació de la seva implantació—, creen oportunitats per a adoptar estratègies de proveïment inadequades.

D'altra banda, un altre dèficit identificat en molts tallers de riscos és la manca d'eines adequades al perfil de compra de cada organització: bancs de preus de les prestacions que es contracten habitualment o que són estratègiques per a un ens públic, identificació de les metodologies i fonts de dades més adients per al càlcul del pressupost base de licitació d'aquelles prestacions, serveis d'assessorament a la compra innovadora o sostenible, etc. Aquests dèficits incrementen les oportunitats d'errors, disfuncions i pràctiques que incideixen en tots els riscos relacionats amb dèficits d'eficiència: preparar contractes perjudicials, que limitin injustificadament la concurrència, etc.

#### **4. Factors relacionats amb el control intern del proveïment**

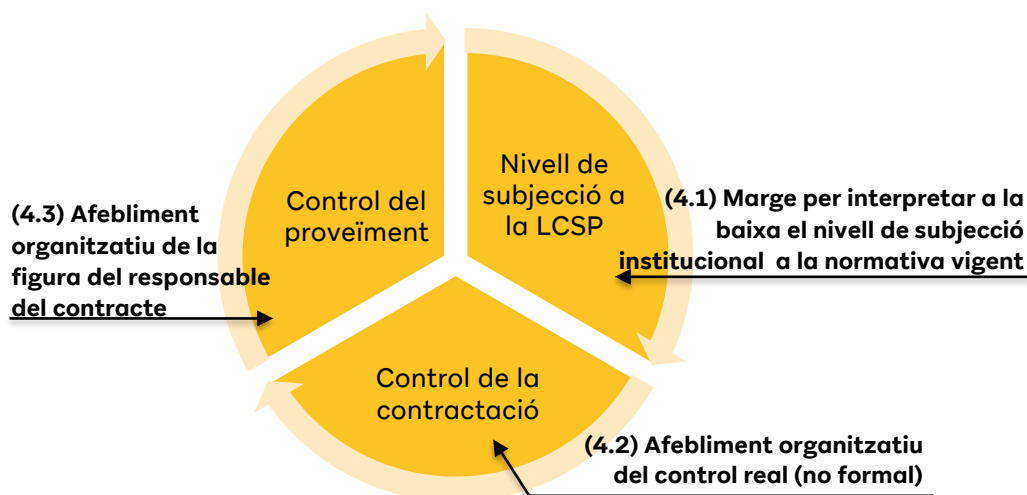
---

Si entenem per *control* qualsevol actuació de verificació, examen, inspecció o supervisió que impliqui l'acció de comparar una actuació o resultat amb una norma o amb un estàndard tècnic o ètic, l'activitat política i administrativa dels ens públics i dels seus responsables està sotmesa a una gran diversitat de controls, tant interns com externs.

En matèria de contractació, el control intern que es fa als ens públics inclou la funció interventora clàssica, així com els controls tècnics i de legalitat que es projecten sobre la funció de proveïment. En aquest apartat, es presenten els factors organitzatius relacionats amb el control intern que generen oportunitats de riscos. Aquests factors es presenten gràficament al quadre 5, de la pàgina següent, i s'expliquen seguidament.



## Quadre 5. Factors de risc relacionats amb el control intern del proveïment



### 4.1. Marge per interpretar a la baixa el nivell de subjecció institucional a la normativa de contractació

**Àrees de risc:** en fase de preparació: preparar contractes que limiten indegudament la concurrència o la lliure competència o adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació; en fase de licitació: no evitar pràctiques anticompetitives, admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada o valorar de forma esbiaixada les ofertes, i en fase d'execució: modificar injustificadament el contracte.

**Tipus de factor:** crea oportunitats per als riscos esmentats.

Per què és un factor de risc

El marc normatiu actual contempla diferents nivells de subjecció a la normativa de contractes, en funció de dos paràmetres: el valor estimat del contracte i la naturalesa de l'ens públic.

El primer paràmetre, el **valor estimat del contracte**, ve fixat per les directives europees i fixa **llindars objectius** específics per a cada tipus de contracte, a partir dels quals qualsevol ens del sector públic haurà de regir-se per unes regles més exigents, comunes a tots els països de la UE (contractes sotmesos a regulació harmonitzada o SARHA). Des de la perspectiva de la gestió dels riscos per a la integritat, la lògica d'aquest paràmetre és clara: com més «diners en joc», més necessari resulta vetllar per la igualtat i no discriminació, la competència i la lliure concurrència. Per aquest motiu, s'estableixen exigències més elevades de publicitat i transparència, de documentació dels procediments i conservació de la mateixa, així com de supervisió i remissió d'informació als òrgans de control o de governança de la contractació per als contractes que superen aquests llindars.

La legislació espanyola afegeix un **segon paràmetre** de subjecció a la normativa contractual tot distingint tres nivells de subjecció pel que fa als procediments de preparació i adjudicació dels contractes en funció del **tipus d'ens públic**: administracions públiques, poders adjudicadors no administració pública i entitats del sector públic que no són poder adjudicador. La regulació anterior d'aquest

segon paràmetre<sup>28</sup> havia generat oportunitats per a la «tria» d'un nivell de subjecció a la normativa contractual inferior a la que pertocaria, constatades en el curs de les investigacions de l'Oficina Antifrau.

Si bé és cert que la Llei 9/2017 de contractes del sector públic (LCSP), vigent des de març de 2018, ha reduït les diferències reals entre els tres nivells de subjecció, aquest segon paràmetre continua plantejant dos inconvenients:

1. **La seva aplicació no és sempre automàtica:** requereix aplicar un procés deductiu a partir dels criteris establerts a l'art.3 de la LCSP, formulats en terminologia pròpia de l'organització del sector públic estatal que no té correspondència automàtica amb la del sector públic català.<sup>29</sup> És precisament aquest procés deductiu el que **genera l'oportunitat per a interpretacions a la baixa del nivell de subjecció aplicable a cada cas.**
2. **Aquest marge d'interpretació és inversament proporcional al risc.** És a dir, l'aplicació als ens territorials, responsables d'un percentatge molt baix de la contractació pública (tant en nombre de contractes com en import adjudicat)<sup>30</sup> és automàtica i no hi ha marge d'error. En canvi, entre els ens instrumentals, que concentren el volum més important de la contractació pública, un nombre significatiu ha d'aplicar aquest procés deductiu per dilucidar el nivell de subjecció que li correspon i, per tant, l'oportunitat per a la interpretació a la baixa sí existeix<sup>31</sup>.

A aquests dos inconvenients cal afegir **un factor de risc extern sistèmic: no hi ha cap institució que tingui especialment atribuïda la supervisió sistemàtica de la correcta aplicació del nivell de subjecció a la LCSP.** La interpretació inadequada sols pot ser detectada cas per cas: a través dels òrgans de control intern (interventors de la Generalitat o secretaris i interventors de les administracions locals) o d'òrgans de control extern (Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya).

Per això, aquest tipus de directrius són més probables en ens instrumentals on conflueixen altres factors de risc organitzatius (com límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa, explicat abans, o

<sup>28</sup> Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic i Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.

<sup>29</sup> En l'*Opinions expertes núm. 4*, Enfedaque i Ricci identifiquen i desenvolupen aquest factor de risc normatiu que crea l'oportunitat per a aquest marge d'interpretació.

<sup>30</sup> En l'àmbit de la contractació de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, al 2017, sols el 14,1% dels contractes van ser adjudicats pels departaments de la Generalitat i van suposar el 18,6% de l'import total adjudicat. Conseqüentment, el 85,5% dels contractes (que suposaren el 81,4% de l'import total) es van adjudicar a través d'ens del sector públic.

<sup>31</sup> Al maig de 2019, l'Oficina de Racionalització del Sector Públic, de la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració ha publicat un estudi segons el qual el 61% de les entitats del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya contractaven (amb la normativa de contractes anterior a la LCSP ara vigent) com a administracions públiques (entitats autònomes administratives, el 92,5% dels consorcis i el 74,4% de les entitats de dret públic sotmeses al dret privat); el 35,6%, com a poders adjudicadors no administració (el 81,5% de les societats mercantils i el 76,5% de les fundacions) i tan sols el 2,8% com a ens del sector públic (totes societats mercantils). Tanmateix, no tenim dades de quin percentatge dels contractes representen ni, encara més important, sobre el import total d'adjudicació que suposen respectivament. (Oficina de Racionalització del Sector Públic, 2019: 59).



l'afebliment estructural del control intern real<sup>32</sup>, a l'epígraf següent) o factors de risc personals (per exemple, la manca d'inamobilitat de les persones responsables del control intern o el reclutament no meritocràtic de les mateixes).

A més, les oportunitats de posteriors pràctiques fraudulentament o corruptes creades per aquest factor de risc s'incrementen de forma significativa en aquelles entitats adjudicatòries on aquest factor coincideix amb un pressupost de despeses amb quanties molt elevades en capítols II i VI, o bé amb un percentatge important d'aquell pressupost no compromès per necessitats recurrents ni una planificació transparent de les inversions, o no existeix cap control previ.

Riscos específics propiciats per aquest factor

- En fase de preparació: triar procediments que limitin indegudament la concurrència (per exemple, fraccionar l'objecte per tramitar com a contracte no SARHA).
- En fase de licitació: crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics (per exemple, manca de publicació de l'anunci de licitació derivat del fraccionament esmentat), admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada o valorar esbiaixadament les ofertes aprofitant la manca d'obligació de constituir mesa de contractació i, per tant, «l'escrutini col·legiat» d'aquesta decisió.
- En fase d'execució: en particular si es «tria» el nivell de subjecció a la LCSP propi dels ens del sector públic, més oportunitats procedimentals per aprovar modificacions que afectin el contingut essencial del contracte o acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o de les condicions d'execució.

## 4.2. Afebliment organitzatiu del control real de la contractació

**Àrees de risc:** transversal a totes les àrees de riscos.

**Tipus de factor:** crea oportunitats i incentius.

En el curs de les investigacions de l'Oficina Antifrau així com en diversos tallers d'anàlisi de riscos en la contractació, s'han identificat diferents vies a través de les quals s'afebleix el control real sobre la contractació pública, ja sigui de forma estructural o funcional.

Afebliment estructural

Un dels factors de risc sistèmics esmentat ja al *Documents de treball* núm. 4 fou la concentració substancial de la contractació pública en els ens instrumentals. Aquests ens instrumentals del sector públic tenen en comú un disseny estructural que afebleix intrínsecament els controls interns:

---

<sup>32</sup> Per exemple, si un ens decideix contractar amb un nivell de subjecció a la llei de contractes inferior al que li pertocaria i a més no té cap unitat de control intern, s'incrementen les oportunitats que es materialitzin praxis com el fraccionament de l'objecte del contracte per no haver de tramitar-lo amb les exigències de publicitat, transparència, retiment de comptes, etc. d'un contracte SARHA i poder adjudicar-lo directament



- **Absència d'intervenció prèvia.** A diferència de les administracions territorials, els ens instrumentals no tenen l'obligació, amb caràcter general<sup>33</sup>, d'exercir una intervenció prèvia sobre els actes relatius a la contractació pública.
- **Els controls que venen a substituir-la tenen limitacions significatives en termes de prevenció de riscos.** El control financer i les auditories a què se sotmeten aquestes institucions són posteriors i parcials, perquè detecten els eventuals danys quan ja s'han produït i no revisen tots els actes relatius a la contractació pública, atès que sovint funcionen per mostreig aleatori representatiu.
- **Els òrgans de control econòmic i financer intern són inexistent o bé funcionen al marge de les directrius de la intervenció de les respectives administracions territorials.** En el cas de la Generalitat, la Llei de finances públiques de Catalunya<sup>34</sup> fixa a l'art. 71.3 que les entitats públiques que formen part del sector públic de la Generalitat amb participació majoritària, directament o indirectament, han d'establir òrgans propis de control econòmic i financer intern; tanmateix resta pendent el desenvolupament reglamentari de les funcions, competències, abast i criteris de control intern d'aquests òrgans a proposta de la Intervenció General, d'acord amb l'esmentat article.

Les teories sobre la nova gestió pública que van promoure el desenvolupament d'estructures organitzatives amb procediments més àgils i eficients i controls menys severos sostenien aquest disseny en dos altres suports: (1) una direcció altament professionalitzada, triada per capacitat i mèrit, i (2) **el trasllat del pes del control a l'avaluació**, cosa que comportava, al seu torn, elevades exigències de transparència i retiment de comptes. Per descomptat, aquestes teories donaven per fet el correcte funcionament dels mercats i, per tant, un context lliure de clientelisme.

Tanmateix, quan en un ens instrumental la direcció no és seleccionada de forma neutral, objectiva i imparcial, per criteris de capacitat i mèrit professional, i l'afebliment del control intern no es compensa amb un enfortiment de l'avaluació, la transparència i el retiment de comptes, s'incrementen les oportunitats d'actes irregulars, fraudulents o corruptes.

A la pràctica, la proliferació d'aquest escenari —o, fins i tot, la seva combinació amb xarxes *clientelars*— ha comportat casos de tal gravetat que, en el transcurs de les investigacions de l'Oficina Antifrau, el Ministeri Fiscal ha arribat a afirmar: «Resulta generalment acceptat [...] que l'ús indiscriminat de formes socials instrumentals en la gestió administrativa dels serveis públics i l'aplicació sense restriccions de tècniques de gestió purament empresarial han desbordat les consideracions pròpies de criteris d'eficiència per erigir-se pura i simplement en una forma de deslliurar-se dels mecanismes de control del que és públic»<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Les entitats autònomes administratives de la Generalitat i els organismes autònoms locals estan sotmesos a les mateixes obligacions de control previ que les administracions territorials.

<sup>34</sup> Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.

<sup>35</sup> Decret d'Arxivament de les Diligències d'Investigació 15/2013, de data 26 de febrer de 2014 de la Fiscalia Provincial de Barcelona, relatiu a la comunicació adreçada per l'Oficina Antifrau el 17 de gener de 2013.





## Afebliment funcional

El control intern **també es pot afeblir «funcionalment»**, és a dir, per la forma de funcionar d'una administració territorial o d'un ens instrumental. L'Oficina Antifrau ha identificat diverses manifestacions d'aquest afebliment.

- **Sistemes de treball on** es prima el control merament formal i **es descuida el control material**, en particular, de la preparació dels contractes i la posterior execució.
- **La limitació del nombre d'efectius destinats a funcions de control.** Un cas paradigmàtic és el del nombre d'interventors del cos d'intervenció de la Generalitat de Catalunya, que ha passat d'un nombre màxim de 30 membres l'any 1984 a una dotació de 41 llocs de treball en la RLT de 2019, malgrat que el pressupost de la Generalitat de Catalunya ha passat de 3.075 milions d'euros l'any 1984 a un pressupost projectat de 42.172 milions d'euros per l'any 2019. Cal tenir en compte que la limitació legal del nombre màxim d'interventors va desaparèixer l'any 2017 i, per tant, l'actual nombre de membres de la intervenció obeeix a decisions organitzatives de la Generalitat.
- **La descapitalització dels òrgans de control** (de legalitat, econòmic i financer o eventuais unitats de control tècnic) a través de diverses vies: reducció de plantilles, no cobertura de vacants, cobertura de places que requereixen perfils tècnics experts amb tècnics sense experiència, etc.
- **La desautorització** dels òrgans de control intern, en contravenir sense motivació adient el informes d'aquests, sovint no vinculants i no publicats<sup>36</sup>.
- **La manca d'atribució explícita** de les funcions de prevenció, detecció i resolució dels conflictes d'interès a alguna unitat o òrgan específic.

Totes les modalitats d'afebliment organitzatiu del control real de la contractació són factors generadors de riscos, en la mesura que creen **oportunitats** per incórrer en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en moments en què s'han de produir decisions significatives en els procediments de contractació.

A més, la percepció d'aquest afebliment estructural o funcional del control intern incrementa la probabilitat que aquestes oportunitats siguin aprofitades si hi ha un estímul organitzatiu o una motivació personal suficient.

### 4.3. Afebliment organitzatiu de la figura del responsable del contracte

**Àrees de riscos:** obtenir una prestació diferent a la contractada; modificar injustificadament el contracte, autoritzar pagaments irregulars o injustificats i no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per als riscos especificats

Per què és un factor de risc

La figura del responsable del contracte va aparèixer ja amb la Llei 30/2007 de contractes del sector públic amb l'objectiu de garantir una millor execució de les prestacions contractades, però no va esdevenir d'obligada designació fins a l'entrada en vigor de l'actual LCSP. La seva funció principal de supervisió de

<sup>36</sup> «La major part dels acords i resolucions contraris a les objeccions formulades per l'òrgan interventor comunicades a la Sindicatura de Comptes afecten expedients de contractació, pràcticament la meitat en l'exercici 2014 i el 44,59% en el 2015». Informe 30/2018, de la Sindicatura de Comptes, pàg. 143.



l'execució dels contractes, adopció de decisions i dictat d'instruccions per resoldre les incidències que es puguin produir durant la vigència del contracte està poc regulada i «no ha estat acompanyada d'un règim jurídic que garanteixi la seva efectivitat en l'exercici de la funció supervisora»<sup>37</sup>.

Això ha fet possible que els ens públics donin un compliment aparentment efectiu d'aquesta obligació. Les dades publicades per la Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya en l'informe *Anàlisi dels indicadors de responsable del contracte de l'any 2017* conclouen que «en el 81,2% del total de les adjudicacions, per un import que suposa el 80,1% del volum econòmic global, es va designar responsable del contracte en l'expedient de contractació».

Malgrat aquestes dades, en el transcurs dels tallers d'anàlisi de riscos en la contractació pública i de reunions amb experts, es van identificar diverses maneres d'afeblir organitzativament aquesta figura, a vegades fins al punt que aquesta designació perdia tot efecte preventiu dels riscos propis de les àrees de risc a dalt esmentades. Els mecanismes més habituals per afeblir el control del bon proveïment són:

- No delimitar clarament totes les funcions i responsabilitats per habilitar-lo per a una correcta supervisió de l'execució que cobreixi tots els seus riscos derivats.
- Designar com a responsable —de tots o alguns dels contractes d'una entitat— el titular de l'òrgan de contractació, el qual difícilment podrà exercir les necessàries funcions de supervisió.
- Una variant de l'anterior amb idèntics efectes és designar com a responsable del contracte alts càrrecs de designació política.
- Assignar a cada responsable un nombre tant elevat de contractes que és pràcticament impossible dur a terme la supervisió adient per a la qual està prevista aquesta figura.

A aquests mecanismes d'afebliment organitzatiu de la figura del responsable del contracte, cal sumar-hi una freqüent manca de formació i reconeixement suficient per al nivell de responsabilitat que aquesta designació implica: «Aquesta és una funció amb molta càrrega laboral i amb un alt nivell de responsabilitat, de manera que la formació en integritat i bones pràctiques és imprescindible, però també ho és el reconeixement de la responsabilitat. Una professionalització de la funció de responsable del contracte requereix una formació específica en compra pública, control de qualitat i en els àmbits materials que corresponguin a cada contracte, però també que sigui considerada una categoria laboral amb uns requisits d'expertesa i coneixements específics i una retribució concorde a la responsabilitat i càrrega laboral que comporta»<sup>38</sup>.

Finalment, els dèficits de transparència respecte d'aquesta figura i els seus informes contribueixen a crear oportunitats per als riscos propis de l'execució dels contractes, en particular en aspectes tan essencials com les propostes d'incoar procediments administratius d'exigència de responsabilitats per incompliments (penalitats, no retorn de garanties, etc.).

---

<sup>37</sup> Enfedaque i Ricci, 2019: 29. A aquest article de la sèrie *Opinions expertes* (núm. 4) hi podeu consultar aquest i altres dèficits en la regulació del responsable del contracte, que la configuren com a factors de risc extern de naturalesa normativa.

<sup>38</sup> Vegeu *Opinions expertes* núm. 3 (Ciutat, A., 2019: 7-8).



Riscos específics propiciats per aquest factor

L'afebliment organitzatiu de la figura del responsable del contracte incrementa la probabilitat de :

- no detectar incompliments en l'execució de la prestació o de totes les condicions d'execució pactades;
- reconèixer com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon amb la realitat;
- acceptar increments de preu irregulars o injustificats;
- no resoldre les deficiències detectades durant l'execució del contracte;
- aprovar modificacions que afectin al contingut essencial del contracte; acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o les condicions d'execució;
- aprovar o no detectar la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o de l'executor (si se subcontracta) del contracte;
- aprovar pròrrogues del contracte innecessàries o injustificables;
- aprovar contractes complementaris injustificats o irregulars;
- acceptar una facturació contrària a les clàusules contractuals;
- autoritzar pagaments irregulars (per exemple, facturació que migra costos entre contractes);
- no exigir les responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals; no exigir responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentas o corruptes o faciliten la seva materialització.

En definitiva, qualsevol forma d'afebliment organitzatiu de la figura del responsable del contracte crea les oportunitats per a tot tipus de riscos en la fase d'execució dels contractes i incrementa la probabilitat que els riscos abans especificats es materialitzin.

## **5. Factors relacionats amb la gestió pressupostària**

---

Existeixen evidents connexions entre el cicle pressupostari i la funció de proveïment: en la fase d'elaboració del pressupost, una de les principals despeses que cal estimar és la derivada de les necessitats que hagin de ser proveïdes per tercers; i en la fase d'execució del pressupost, el procediment administratiu de realització de la despesa condiciona el procediment de contractació des del moment de la licitació dels contractes fins a la seva execució i liquidació.

L'Oficina Antifrau ha identificat tres factors organitzatius relacionats amb la gestió pressupostària que creen incentius o oportunitats per als riscos per a la integritat en el proveïment públic.

El primer d'aquests factors és transversal a tots els ens públics: les **pressions internes per exhaurir el pressupost anual** (epígraf 5.1). Es tracta d'una disfunció estrictament organitzativa sobre la qual els òrgans de contractació tenen un



ample marge d'actuació preventiva i que afecta principalment al risc d'impulsar contractes innecessaris o perjudicials.

El segon factor és la **reducció del període d'execució ordinària del pressupost** (epígraf 5.2) com a conseqüència de l'increment de la freqüència i amplitud de les pròrrogues pressupostàries i l'avançament del tancament pressupostari. Amb independència dels motius que provoquen aquestes situacions pressupostàries, les pròrrogues i l'avançament del tancament pressupostari provoquen un desajust en la gestió del proveïment —en particular, en la planificació de la contractació— que crea oportunitats i, fins i tot, incentius per a pràctiques irregulars i fraudulentament tant durant la preparació com en l'execució dels contractes.

El tercer és un factor de risc identificat en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i que afecta especialment l'àmbit sanitari: la **desvinculació del proveïment respecte el cicle pressupostari** (epígraf 5.3). Aquest factor de risc està estretament vinculat a un factor extern sistèmic, l'infrafinançament de la sanitat pública.

Cal assenyalar que no es recull en aquest document un altre factor de risc propi de la contractació dels ens locals —la normalització de l'ús del procediment extraordinari del reconeixement extrajudicial de crèdit— perquè es considera un factor més perpetuador que generador de riscos<sup>39</sup>.

### 5.1. Pressions internes per exhaurir el pressupost anual

**Àrees de riscos:** impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials, obtenir una prestació diferent a la contractada, autoritzar pagaments irregulars o no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** crea **incentius** per als riscos d'aquestes àrees.

Per què és un factor de risc

Durant la darrera dècada, s'han anat introduint al sector públic tot un seguit de tècniques —la planificació estratègica, la comptabilitat de costos o analítica, la pressupostació orientada a resultats...— que cerquen una major eficiència en la gestió pública i un millor retiment de comptes, en particular, de la consecució dels objectius programàtics dels ens públics.

Tot i que podíem preveure un nivell d'introducció desigual i en determinats tipus d'ens públics encara molt incipient, ha resultat sorprenent constatar que **en tots els tallers d'anàlisi de riscos** en contractació organitzats per l'Oficina Antifrau hi ha hagut participants que han reconegut l'existència de pressions dins les seves organitzacions per exhaurir el pressupost, especialment durant els darrers mesos de l'exercici pressupostari.

Quan aquestes pressions internes, més pròpies de la pressupostació tradicional caracteritzada per l'incrementalisme i les inèrcies de les unitats administratives, esdevenen habituals en uns ens públic, generen **incentius organitzatius per a riscos** per a la integritat en la contractació institucional.

<sup>39</sup> Com a factor perpetuador, s'explica en el *Documents de treball* núm. 8. Tanmateix, també s'esmenta el núm. 7 d'aquesta sèrie, donat que, en el marc d'un expedient concret, es pot produir un ús distorsionat o no genuí d'aquest procediment extraordinari previst per la normativa.



Riscos específics propiciats per aquest factor

Les pressions dins una organització per exhaurir el pressupost anual incrementen la probabilitat de riscos com:

- Impulsar i preparar contractes de subministraments o serveis innecessaris o sobredimensionats, tant si hi ha intenció de perjudicar l'entitat afavorint un tercer com si no;
- Avançar el pagament en l'exercici pressupostari actual d'un servei que no es prestarà fins l'any vinent.
- Reconèixer com a executat o lliurat quelcom que no es correspon a la realitat; pràctica que facilita els dos riscos següents:
- No exigir les responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals i
- No exigir responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes, o bé faciliten la seva materialització.

## 5.2. Reducció del període d'execució ordinària del pressupost

**Àrees de riscos:** preparar contractes que limiten indegudament la concurrència; adjudicar el contracte a un operador al marge del procediment de contractació; modificar irregularment el contracte; autoritzar pagaments irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** crea **estímuls** o **oportunitats** per als riscos de les àrees abans esmentades.

Per què és un factor de risc

La reducció del període d'execució ordinària del pressupost públic deguda a (1) l'augment de la freqüència i la durada de les pròrrogues pressupostàries o (2) a l'avançament del tancament de l'exercici pressupostari constitueix un factor organitzatiu de risc per a la integritat del proveïment institucional.

Seguidament, s'expliquen aquestes dues dinàmiques pressupostàries, que poden donar-se de forma independent o bé solapar-se, com en el cas de la Generalitat de Catalunya emprat com a exemple.

### Augment de la freqüència i la durada de les pròrrogues pressupostàries

La manca d'aprovació del pressupost implica la pròrroga automàtica del pressupost de l'any anterior en els seus crèdits inicials fins a l'aprovació i la publicació del nou pressupost. No es prorroguen, però, els crèdits per a despeses destinats a programes o actuacions finalitzades durant l'exercici del pressupost prorrogat (per exemple, la rehabilitació d'una carretera ja realitzada).

En situació de pròrroga pressupostària, el responsable públic ha d'adaptar la gestió de les necessitats de despesa de l'exercici corrent i, en particular, les necessitats derivades de proveïment de tercers, a les estimacions de despesa aprovades per a l'exercici anterior, amb les limitacions assenyalades.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, ha augmentat la freqüència i amplitud de les pròrrogues pressupostàries:

- En el període 2000-2010 les pròrrogues pressupostàries van ser esporàdiques (totes parcials, els anys 2000, 2004 i 2007) i l'aprovació dels pressupostos es

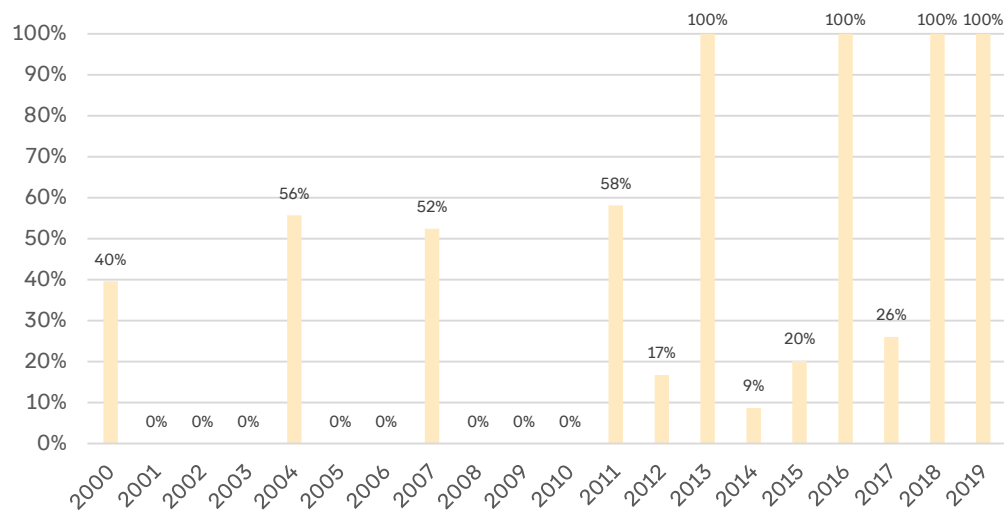


produïa habitualment el mes de desembre de l'any anterior. Per tant, en aquest període d'onze anys, els gestors podien comptar amb anualitats completes per dur a terme el proveïment planificat.

- En el període 2011-2019, en canvi, tots els pressupostos d'aquest període han estat prorrogats; en els anys 2013, 2016, 2018 i 2019, durant tot l'exercici pressupostari.

En la gràfica del quadre 6 es pot observar l'evolució del percentatge de dies laborals durant els quals els gestors de la Generalitat de Catalunya han treballat amb pressupost prorrogat.

#### Quadre 6. Percentatge de dies laborals en situació de pròrroga pressupostària



Font: elaboració pròpia sobre la base de l'entrada en vigor de les lleis de pressupostos de 2000 a 2019, computant dies laborables dels respectius exercicis.

#### Avançament del tancament de l'exercici pressupostari

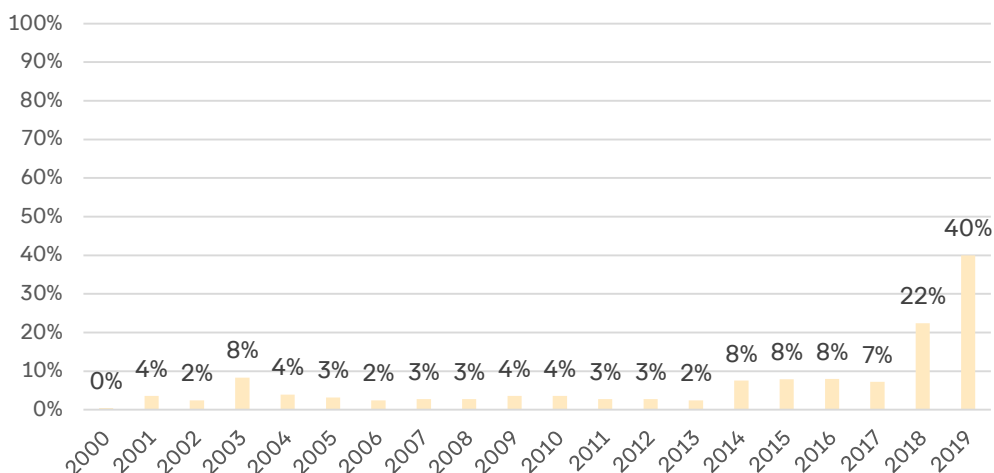
En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, la normativa que regula la comptabilitat pública no preveu amb detall les operacions de tancament del pressupost anual. Per això, abans d'acabar l'any, s'aprova i publica una ordre que en fa una regulació detallada. Entre d'altres aspectes, aquesta ordre estableix la data a partir de la qual els gestors públics no poden adquirir nous compromisos de despesa durant el que resta d'exercici pressupostari; data que, per raons eminentment operatives, s'havia fixat històricament cap a mitjans de desembre.

Tanmateix, en l'exercici 2018, l'ordre que regulava el corresponent tancament pressupostari (publicada el 5 d'octubre) va avançar inesperadament fins al 6 d'octubre la data límit per adquirir nous compromisos de despesa. I l'ordre per a l'exercici 2019 (publicada el 6 d'agost) ha comportat un avançament encara més substancial: el 7 d'agost. Val a dir que aquestes dues ordres estableixen significatives excepcions a la prohibició d'adquisició de nous compromisos de despesa en matèria de contractació però, en qualsevol cas, aquestes prohibicions s'han superposat a les limitacions derivades de la pròrroga pressupostària d'aquests dos exercicis.

En la gràfica del quadre 7 de la pàgina següent, es pot observar l'evolució del percentatge de dies laborals durant els quals els gestors de la Generalitat de Catalunya han treballat amb limitacions en l'adquisició de nous compromisos de despesa.



### Quadre 7. Percentatge de dies laborals amb limitacions per a l'adopció de compromisos de despesa



Font: elaboració pròpia sobre la base de les dates límits per a l'adopció de nous compromisos de despesa, establertes en les ordres de tancament pressupostaris dels exercicis 2000 a 2019, computant els dies laborables del període anual amb limitacions.

Ambdues dinàmiques pressupostàries (l'augment de la freqüència i durada de les pròrrogues i l'avançament del tancament) han comportat la reducció del període de temps d'execució ordinària del pressupost en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, cosa que genera la necessitat d'accelerar la tramitació dels expedients de despesa de contractació i, fins i tot, pot arribar a interrompre-la.

**Com més substancial o inesperada és la reducció del termini efectiu per preparar, licitar i adjudicar els contractes, més potents són els incentius organitzatius per aprofitar les «oportunitats» procedimentals per adjudicar amb més celeritat** (abans del tancament de l'exercici pressupostari) tots els contractes planificats, amb l'objectiu de garantir el proveïment de les prestacions requerides o bé per aconseguir-les prestacions. Aquests incentius incrementen la probabilitat que es materialitzin riscos relacionats amb dèficits de concurrència, de lliure competència o d'eficiència al llarg del cicle de vida dels contractes.

En qualsevol cas, aquestes dinàmiques pressupostàries desencoratgen la planificació de la contractació atesa la dificultat de programar contractes quan no hi ha cap certesa sobre el termini efectiu de què es disposarà. Aquest efecte s'agreuja si es normalitza l'adopció de decisions d'ajustos pressupostaris que obliguen a reduir la despesa.

Riscos específics propiciats per aquest factor

La reducció del període d'execució ordinària del pressupost incrementa la probabilitat de riscos com ara:

- preparar contractes que limiten indegudament la concurrència; per exemple, a través de la fragmentació de l'objecte del contracte per tramitar-los com a menors, risc particularment incentivat per l'Ordre VEH/165/2019, sobre operacions comptables de tancament de l'exercici pressupostari de 2019, que exceptua els contractes menors de la prohibició d'adquirir nous compromisos de despesa. Aquesta ordre també exceptua les pròrrogues contractuals de la



referida prohibició, convertint el factor de risc de la renovació dels contractes sense re-avaluar-ne la necessitat<sup>40</sup> pràcticament en norma.

- adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació; per exemple, continuar executant les prestacions d'un contracte més enllà de la vigència contractualment prevista, adjudicant de fet a l'anterior contractista; encarregar directament al proveïdor d'un contracte d'obres prestacions addicionals que no han estat previstes i que haurien d'haver estat objecte d'una nova licitació; utilitzar la tramitació d'emergència per causes diferents a les excepcionals previstes a la LCSP, etc.
- modificar injustificadament el contracte; per exemple, aprovar modificacions que afecten el contingut essencial del contracte o aprovar contractes complementaris (obres) injustificats o irregulars.
- autoritzar pagaments injustificats: acordar increments de preus irregulars o autoritzar pagaments irregulars o fraudulents.
- no exigir responsabilitats per incompliments; per exemple, no instar la resolució d'un contracte quan la prohibició d'adquirir nous compromisos de despesa dificulta la substitució del contractista mitjançant una nova licitació.

### 5.3. Desvinculació del proveïment respecte al cicle pressupostari

**Àrees de riscos:** adjudicar el contracte a un operador al marge del procediment de contractació; modificar irregularment el contracte; autoritzar pagaments irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments.

**Tipus de factor:** crea **estímul** per als riscos de les àrees abans esmentades.

Per què és un factor de risc

En determinats serveis públics que no poden deixar d'oferir-se (sanitaris, assistencials, etc.) i que depenen en bona mesura del proveïment de subministraments i serveis per part de tercers es produeix una **insuficiència pressupostària estructural** (factor extern de risc).

Atès que la continuïtat en el proveïment d'aquells serveis i subministraments no es pot interrompre, s'origina una desvinculació d'aquest proveïment respecte el cicle pressupostari que es pot manifestar en:

- **Manca de crèdit disponible per cobrir totes les prestacions facturades durant l'exercici, que genera** el que comptablement es denomina **despesa desplaçada**<sup>41</sup> a l'exercici següent. La Memòria del Compte General de la Generalitat de Catalunya de l'exercici 2018 recull, en la taula reproduïda en el quadre 8 de la pàgina següent, l'evolució de la despesa desplaçada del sector públic administratiu en el període 2009-2018. Segons aquestes dades, el major volum de despesa desplaçada es produeix al Servei Català de la Salut (SCS) i a l'Institut Català de la Salut (ICS), degut a la insuficiència de les partides pressupostàries corresponents a concerts sanitaris i farmàcia<sup>42</sup>. Aquest fenomen, més enllà de les oportunitats per a riscos en la contractació que

<sup>40</sup> Vegeu el *Documents de treball* núm. 7 sobre factors de risc procedimentals.

<sup>41</sup> La despesa desplaçada reflecteix les obligacions pendents d'imputar a pressupost a final de l'exercici; és a dir, despeses meritàdes en l'exercici actual que s'acaben imputant en l'exercici següent.

<sup>42</sup> Pàg. 458 de la Memòria del *Compte General de la Generalitat de Catalunya* de l'any 2018.





s'exposen més endavant, té un cost financer que sense la deguda avaluació pot minvar l'eficiència del proveïment institucional.

#### Quadre 8. Evolució despesa desplaçada del sector públic administratiu en el període 2009-2018

Saldos creditors	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SCS, ICS	0	853	727	1.142	1.766	1.721	960	1.078	1.197	1.582
Adm. Generalitat, ICASS i EEAA	0	355	11	176	65	1097	606	588	664	659
Universitats	0	0	0	12	8	10	7	13	12	12
<b>Total valors absoluts</b>	<b>0</b>	<b>1.208</b>	<b>738</b>	<b>1.330</b>	<b>1.839</b>	<b>2.828</b>	<b>1.573</b>	<b>1.679</b>	<b>1.873</b>	<b>2.253</b>
<b>Total variació interanual</b>	<b>-1.850</b>	<b>1.208</b>	<b>-470</b>	<b>592</b>	<b>509</b>	<b>989</b>	<b>-1.255</b>	<b>106</b>	<b>194</b>	<b>380</b>

Font de les dades: Memòria del Compte General de la Generalitat de Catalunya de l'any 2018, pàg. 458. Xifres en milions d'euros.

- **Prestacions facturades sense cobertura contractual**, perquè sense crèdit disponible resulta difícil iniciar el nou expedient de contractació.
- **Endarreriments en la comunicació interna de la disponibilitat pressupostària** a les unitats promotores dels contractes fins a ben entrat l'exercici pressupostari, que dificulta la tramitació administrativa dels contractes i crea incentius per a cercar-hi «dreceres».

Riscos específics propiciats per aquest factor

La desvinculació entre proveïment i cicle pressupostari genera oportunitats o incentius, segons el cas, per a riscos com els que segueixen.

- No incoar un nou expedient de contractació quan un contracte s'extingeix i assumir que el contractista segueixi proveïnt el subministrament o el servei.
- Encarregar verbalment, directament al proveïdor principal d'un contracte d'obres, prestacions addicionals que no han estat previstes i que haurien d'haver estat objecte d'un nou expedient de contractació.
- Falsejar la tramitació d'un expedient de contractació.
- Triar procediments que limitin la concurrència indegudament amb l'objectiu d'accelerar la tramitació.
- Preparar plecs amb objectes contractuals vagues i imprecisos (contractes «xiclet») que facilitin en el futur evitar la incoació d'un nou expedient de contractació aprofitant aquell contracte ja formalitzat.
- Aprovar modificacions de facto de l'objecte del contracte o de les condicions d'execució, per no reconèixer insuficiències o dèficits en els plecs producte d'una preparació deficient.
- Reconèixer com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon a la realitat.



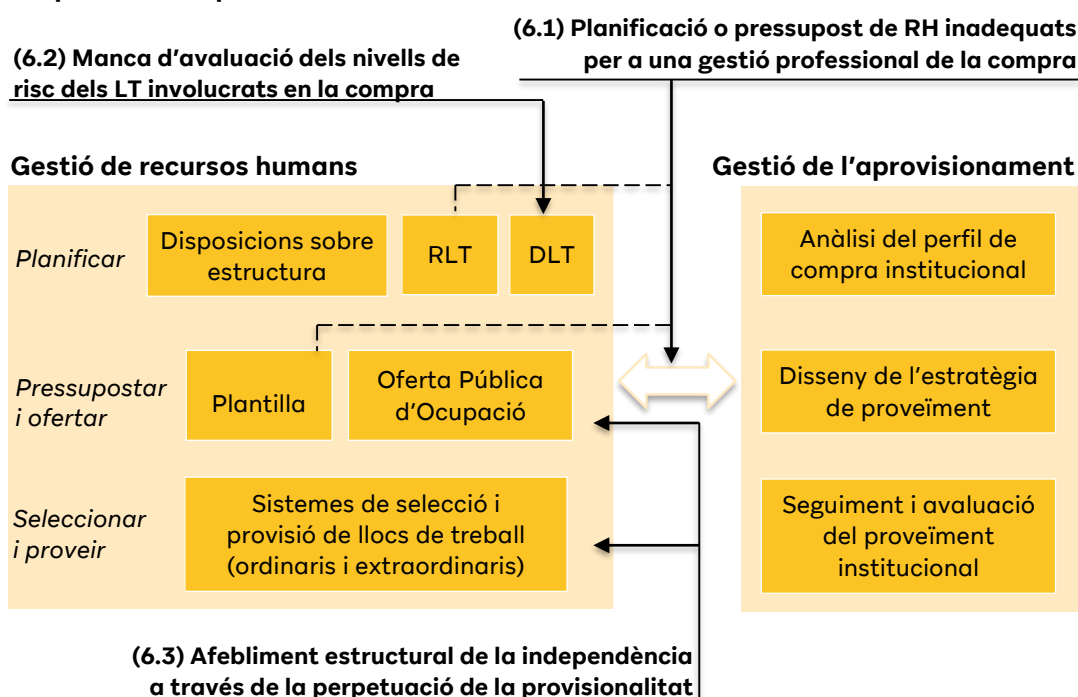
## 6. Factors relacionats amb la gestió dels recursos humans

En el *Documents de treball* núm. 5 es van descriure ja 10 factors de risc relacionats amb la gestió de recursos humans dels ens públics que impactaven en els riscos per a la integritat de la contractació. El focus d'atenció era la conducta humana i el punt de partida, els motors o les motivacions individuals per incórrer en praxis irregulars, fraudulentos o corruptes.

En aquest apartat, es descriuen tres factors més, relacionats amb eines organitzatives de gestió de recursos humans —les relacions de llocs de treball (RLT), les descripcions de llocs de treball (DLT), les plantilles, etc.—, que impacten en el conjunt del proveïment institucional i creen estímuls o oportunitats per als riscos per a la integritat al llarg de tot el cicle contractual.

En el quadre 9 apareixen relacionats de forma gràfica i s'expliquen seguidament.

### Quadre 9. Factors de risc relacionats amb la gestió dels recursos humans implicats en el proveïment



### 6.1. Planificació o pressupost de recursos humans inadequat al perfil de compra, l'estratègia de proveïment institucional o al seu seguiment i avaluació

**Àrees de riscos:** impulsar i preparar contractes perjudicials; preparar contractes que limiten indegudament la concurrència o la lliure competència; no evitar pràctiques anticompetitives; valorar de forma irregular les ofertes; obtenir una prestació diferent a la contractada; modificar injustificadament el contracte; autoritzar pagaments irregulars o no exigir responsabilitats.

**Tipus de factor:** crea oportunitats per als riscos de les àrees citades i facilita les disfuncions descrites als factors organitzatius dels apartats 3 i 4 d'aquest document, així com als factors personals descrits al *Documents de treball* núm. 5.

Per què és un factor de risc

La planificació i el pressupost de recursos humans repercuteixen directament en el proveïment institucional. Per garantir un proveïment professional i eficient, els ens públics disposen d'eines organitzatives com:

- una RLT el disseny de la qual (nombre de llocs, tipologia dels llocs, titulació específica, formació específica, nivell de destinació, complement de destinació, forma de provisió, nombre de dotacions, etc.) ha d'adequar-se a totes les necessitats organitzatives, incloent-hi les necessitats pròpies del perfil de compra institucional (volum, tipologia, complexitat i risc del proveïment) i de l'estratègia de proveïment adoptada.
- un pressupost de recursos humans para dotar la plantilla conseqüentment.

Quan el disseny de la RLT o de la plantilla no s'adeqüen al perfil de compra i a l'estratègia de proveïment institucional (o al revés, quan el perfil de compra no ha analitzat acuradament la capacitat organitzativa) es creen **oportunitats** per a tots els riscos d'irregularitats **relacionades amb la manca de recursos suficients o la manca de personal amb l'especialització tècnica** necessària.

Riscos específics propiciats per aquest factor

- **En fase de preparació:** dissenyar contractes d'impossible execució o perjudicials, per exemple, en un ens públic on un percentatge substancial de la seva contractació és d'obra pública i no hi ha cap tècnic amb l'expertesa suficient per supervisar els projectes d'obra contractats; preparar plecs que facilitin que el contractista es converteixi de fet en un poder adjudicador a través de la subcontractació, perquè l'ens no disposa de personal suficient per designar responsables de contractes que puguin dur a terme un seguiment acurat de l'execució.
- **En fase de licitació:** crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics, perquè la manca de personal suficient per fer un bon seguiment ha comportat una deficient gestió de la informació durant l'execució de l'anterior contracte i tot el coneixement rellevant està només en mans del contractista anterior; durant la valoració de les ofertes, modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los, perquè la manca d'expertesa durant la preparació va dur a un disseny erroni o vague, enlloc d'aplicar el règim d'invalidesa i revisió dels actes que s'escaigui.
- **En fase d'execució,** quan una persona és responsable d'un nombre de contractes desproporcionat ateses les seves característiques (tipus de prestació, dispersió de la prestació en el territori, freqüència del subministrament, etc.): no detectar incompliments en l'execució de la prestació o en les condicions d'execució pactades; no resoldre les incidències o deficiències detectades durant l'execució; no detectar la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o de l'executor; autoritzar pagaments contraris a les clàusules contractuals; no exigir les responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa o dels plecs contractuals, o no exigir responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes o bé faciliten la seva materialització.



## 6.2. Manca d'avaluació dels nivells de risc dels llocs de treball involucrats en la compra pública

**Àrees de riscos:** transversal a totes les àrees de risc.

**Tipus de factor:** crea **oportunitats** per als riscos esmentats.

S'atribueix a Lord Acton la frase que afirma que el poder tendeix a corrompre i el poder absolut tendeix a corrompre absolutament. L'essència d'aquesta asseveració es podria parafrasejar en termes de riscos: com més capacitat de decisió, més risc. Per això, el **nivell jeràrquic** dels càrrecs i llocs de treball que participen en el proveïment institucional és una de formes més elementals d'avaluar els nivells de risc d'una estructura organitzativa concreta.

Però el nivell jeràrquic no pot ser l'únic criteri per a la valoració del **risc posicional**. Un altre element clau és el **tipus de funcions atribuïdes a la DLT**. Seria el cas, per exemple, de llocs de treball que no tenen comandament però s'emeten judicis tècnics o es prenen decisions clau per als procediments de contractació (una valoració tècnica per a la mesa, un informe de recepció de la prestació del responsable del contracte, etc).

La bibliografia anticorrupció ha identificat altres circumstàncies que cal avaluar per graduar el nivell de risc posicional. Robert Klitgaard amb la seva coneguda fórmula<sup>43</sup> identifica tres elements clau respecte a la capacitat de decisió:

- El **grau de «monopoli»** en la presa de decisions: els judicis o decisions clau depenen exclusivament del titular de la plaça? Es prenen, en algun àmbit o percentatge, de forma col·legiada? Hi ha capacitat de proposta de decisions?
- El **marge de discrecionalitat**, en funció de com estigui regulada la capacitat de decisió.
- El tipus de **retiment de comptes** previst per a les decisions preses en aquella posició.

Altres elements que convé avaluar respecte a cada posició o lloc de treball són:

- El **grau d'independència**, configurat per la ubicació en l'organigrama, el procediment previst per a la provisió del lloc i també per a la remoció.
- Si els **judicis** emesos des d'aquella posició són o no **preceptius o vinculants**.
- La **capacitat d'influència sobre altres decisors**: relacions de supervisió o de dependència, espais de trobada (formals i informals, físics o virtuals), etc.
- El **grau de relació amb proveïdors i contractistes**: freqüència, canals o àmbits de relació, grau de transparència i retiment de comptes respecte a aquestes relacions.
- El **grau de relació amb altres operadors econòmics, altres corporacions públiques i grups d'interès** que afectin el proveïment institucional: freqüència, canals o àmbits de relació, grau de transparència i retiment de comptes.

---

<sup>43</sup> Klitgaard publicà al 1988 *Controlling corruption*, on presentava la coneguda (i també contestada) «fórmula de la corrupció», segons la qual la corrupció (C) és igual a monopoli (M) més discrecionalitat (D) menys retiment de comptes (A[ccountability]). D'aquí la fórmula:  $C = M + D - A$ .



- **L'impacte dels retards de les decisions o els judicis emesos en el procés de compra:** en determinades posicions, els retards són crucials per al bon avenç de la compra, cosa que pot ser emprada (internament o externa) per sol·licitar o oferir, per exemple, pagaments d'engreix, favors, etc.

Tots aquests paràmetres permeten una avaluació més precisa del nivell de risc de cada posició o lloc de treball (per exemple, en les DLT) des del qual es participa directa o indirectament en processos de proveïment i constitueixen el punt de partida per elaborar, a més, **mapes de risc de l'estructura organitzativa** del proveïment.

Identificat i quantificat el nivell i tipus de risc resulta més senzill prendre decisions organitzatives específiques (mesures preventives) per garantir el nivell d'independència i imparcialitat adient a cada lloc de treball, per exemple i segons el cas:

- reduir el temps màxim de provisió de determinats llocs a través de sistemes extraordinaris;
- establir la provisió per concurs de mèrits de llocs que tradicionalment s'havien configurat a la RLT com de lliure designació;
- fixar terminis de rotació per a llocs especialment vulnerables al risc de favoritisme;
- determinar l'obligació de signar declaracions responsables sobre l'absència de conflictes d'interès prèvia a la participació en determinades decisions;
- concretar condicions específiques d'incompatibilitat amb determinades segones ocupacions, de declaració i acceptació de regals i altres beneficis més estrictes, etc.

La manca d'avaluació dels nivells de risc dels llocs de treball que formen part de l'estructura organitzativa de la compra d'un ens públic **crea oportunitats** per a riscos d'irregularitats, frau i corrupció derivats de conflictes d'interès mal gestionats en totes les fases de la contractació i dificulta la posada en marxa de mesures preventives adequades i proporcionals.

### 6.3. Polítiques de recursos humans que perpetuen la provisionalitat

**Àrees de riscos:** factor transversal a totes les àrees identificades en les tres fases del procediment.

**Riscos específics:** tots els relacionats amb dèficits d'independència i imparcialitat.

**Tipus de factor:** crea **incentius** per als riscos anteriors.

Per què és un factor de risc

En algunes institucions públiques, s'ha detectat l'adopció de polítiques de recursos humans que perpetuen la *transitorietat* en la selecció i provisió dels llocs de treball, materialitzades a través de:

- **la no convocatòria d'oposicions durant llargs períodes de temps** (en ocasions, més d'una dècada), mentre es van produint increments de plantilles, els titulars es jubilen i les vacants es cobreixen amb personal interí que pot ser cessat de forma immediata.



- **la no convocatòria de procediments de provisió ordinaris**, de forma que durant llargs períodes de temps els llocs de treball es cobreixen reiteradament a través de procediments extraordinaris (com comissions de serveis o encàrrecs de funcions), en ocasions de forma discrecional.

Quan aquestes polítiques de recursos humans es perllonguen durant llargs períodes de temps, a més del potencial efecte sobre la independència individual<sup>44</sup>, repercuteixen sobre la cultura ètica i el clima organitzatiu, en la mesura que **generen incentius** per no emprar els mecanismes que cada ens públic hagi configurat per a la detecció i alerta de pràctiques contràries a la integritat en la contractació pública.

Quan aquestes polítiques de transitorietat afecten la provisió de llocs de treball relacionats amb el control intern, l'impacte en els riscos per a la integritat de la contractació és encara més elevat.

Riscos propiciats per aquest factor

- **No alertar internament sobre situacions de conflictes d'interès** de les persones que tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les que ocupen llocs de treball de forma transitòria.
- **No alertar internament sobre ofertes de suborn, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims** de persones que tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les que ocupen llocs de treball de forma transitòria.

En ambdós casos, la no detecció institucional no dependrà només d'aquest factor organitzatiu sinó també d'altres factors potenciadors com la manca de canals interns d'alerta segurs, l'historial institucional de resposta davant anteriors alertes o factors perpetuadors com la manca d'un lideratge ètic que estimuli prou confiança per comunicar aquestes alertes.

## **7. Conclusions i invitació a participar en la identificació de nous factors organitzatius**

---

Els factors organitzatius presentats al llarg d'aquest document assenyalen decisions de la direcció d'una institució o circumstàncies organitzatives que creen mancances o disfuncions estructurals en el seu funcionament.

Una particularitat d'aquests factors organitzatius és que generen incentius o oportunitats per als riscos per a la integritat que sovint superen la capacitat de decisió o d'actuació individual de les empleades i els empleats públics encarregats de promoure, tramitar o controlar un expedient de contractació. Tanmateix, aquestes persones formen part del context en què es prenen aquelles decisions o de les circumstàncies que creen disfuncions organitzatives i la seva reacció té sempre un impacte, positiu o negatiu segons el cas. Per això, els factors de risc organitzatius i els factors personals estan íntimament lligats.

---

<sup>44</sup> Documents de treball [núm. 5](#).



De la mateixa manera, aquests factors organitzatius interactuen amb factors procedimentals, en la mesura que aquells incentius o oportunitats organitzatives es manifesten o materialitzen en expedients de contractació concrets. En el proper *Documents de treball* s'aborden aquests factors procedimentals i es completa, d'aquesta manera, els factors institucionals generadors de riscos per a la integritat en la contractació.

Per acabar, convé recordar que els factors organitzatius presentats en aquest document no exhaurixen tots els possibles elements o circumstàncies que poden crear incentius o oportunitats per a les 12 àrees de riscos identificades al llarg dels procediments de contractació. Sols es recullen els més freqüents o aquells que tenen efectes més potents sobre els riscos per al proveïment professional, eficient i íntegre dels ens públics. Per això, l'Oficina Antifrau convida i encoratja a totes les persones que llegeixin aquesta publicació a reflexionar i compartir amb nosaltres la seva experiència sobre aquests o altres factors relacionats amb decisions o circumstàncies organitzatives que superen els procediments particulars de proveïment i creen estímuls o oportunitats per als riscos per a la integritat en la contractació pública.



## Bibliografia

---

BADAL ORTIZ, G. G. (2018) «El responsable del contrato». *Auditoría Pública*, núm. 72, pàg. 99-106. (Publicació en línia)

BAÑOS I ROVIRA, J. (2007) «La presupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya» *Papers de treball*. Sèrie: sector públic, núm. 8/2007. Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

COMISSIÓ NACIONAL DE MERCATS I DE LA COMPETÈNCIA (2018) *Resolución de 26 de julio de 2018, expte. S/DC/0565/15: licitaciones de aplicaciones informáticas*. (Publicació en línia)

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2019) *When EU governments are a channel for corporate interests*. (Publicació en línia)

CHARRON, N. I ALT. (2015) «Careers, connections and corruption risks in Europe» *QOG Working Papers Series*, 6. (Publicació en línia)

DAHLSTRÖM, C. I LAPUENTE, V. (2018) *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona, Deusto SA Ediciones.

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2016) *Guia per a la planificació i presupostació estratègica de la Generalitat de Catalunya*. (Publicació en línia)

DIRECCIÓ GENERAL DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2018) *Informe sobre la concurrència en la contractació pública de la generalitat de Catalunya. 2017*. (Publicació en línia)

DIRECCIÓ GENERAL DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2018) *Informe de l'activitat contractual. Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic. Any 2017*. (Publicació en línia)

DIRECCIÓ GENERAL DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2018) *Dades de l'activitat contractual de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic*. (Publicació en línia)

DIRECCIÓ GENERAL DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2017) *Anàlisi dels indicadors de responsable del contracte de l'any 2017*. (Publicació en línia)



- ENFEDAQUE MONTES, G. I RICCI, C. A. (2019) «Factors normatius que creen oportunitats o incrementen la probabilitat de riscos per a la integritat en la contractació pública», *Riscos per a la integritat en la contractació pública. Opinions expertes*, núm. 4. Barcelona: Oficina Antifrau de Catalunya. ([Publicació en línia](#))
- FAZEKAS, M. I CINGOLANI, L. (2016) «Breaking the cycle? How (not) to use political finance regulations to counter public procurement corruption» *Working Paper series: GTI-WP/2016:01*. Budapest: Government Transparency Institute. ([Publicació en línia](#))
- GELDERMAN, C. J. I VAN WEELE, A. (2005 a) «Purchasing Portfolio Models: A Critique and Update», *The Journal of Supply Chain Management*, estiu 2005, pàg. 19-28.
- GELDERMAN, C. J. I VAN WEELE, A. (2005 b) *Purchasing portfolio usage and purchasing sophistication*. IPSERA 2005 Conference, Archamps, France. ([Publicació en línia](#))
- GIMENO FELIU, J.M. (2016) «La corrupción en la Contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad.» en Villoria Mendieta, M., Gimeno Feliu, J.M. y Tejedor Bielsa, J. (Dir.) *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, pàg. 247-300.
- JANCSICS, D. I JAVOR, I. (2012) «Corrupt Governmental Networks». *International Public Management Journal*, 15 (1), pàg. 62-99. DOI: 10.1080/10967494.2012.684019.
- JUNTA CONSULTIVA DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA DE CATALUNYA (2018) *Informe 1/2019, de 13 de març, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya. Assumpte: Anàlisi dels requisits dels mitjans propis personificats establerts en la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic*. ([Publicació en línia](#))
- KLITGAARD, R. (1998) *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- KRALJIC, P. (1983) «Purchasing Must Become Supply Management», *Harvard Business Review*, 61:5, setembre-octubre de 1983, pàg. 109-117.
- LILLIECREUTZ, J. I YDRESKOG, L. (1999) «Supplier Classification as an Enabler for a Differentiated Purchasing Strategy», *Global Purchasing and Supply Management*, 11, novembre, pàg. 66-74.
- MALUQUER, S. I TARRACHS, A. (2006) «Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya» *Presupuesto y Gasto Público* 43/2006: 9-37. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- MORENO MOLINA, J.A., (2009) «La falta de adecuación de la Ley española de contratos del sector público al derecho comunitario europeo», en «Agua, territorio, cambio climático y Derecho administrativo», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XI, pàg. 337 a 354.
- NACIONS UNIDES. INTERAGENCY PROCUREMENT WORKING GROUP (2006) *UN Procurement Practitioners' Handbook*. ([Publicació en línia](#))
- OCDE (2019) *Productivity in Public Procurement. A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*. ([Publicació en línia](#))
- OCDE (2017) *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*. ([Publicació en línia](#))
- OCDE (2016) *Country case: Staff rotation in the German civil service*. Public Procurement Toolbox. ([Publicació en línia](#))
- OCDE (2015), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, París: OECD Publishing. ([Publicació en línia](#))
- OCDE (2009) *Principles for integrity in public procurement*. París: OECD Publishing. ([Publicació en línia](#))
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2016) *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Barcelona: Parlament de Catalunya. ([Publicació en línia](#))





OFICINA DE RACIONALITZACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC. DIRECCIÓ GENERAL DE MODERNITZACIÓ I INNOVACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ (2019) *L'aportació de valor del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya*. ([Publicació en línia](#))

OLSEN, R.F. I ELLRAM, L.M. (1997) «A Portfolio Approach to Supplier Relationships». *Industrial Marketing Management*, (26:2), març 1997, pàg. 101-113.

PRADA RODRÍGUEZ, A. I HERRERO GONZÁLEZ, E. (2015) «Reconocimiento extrajudicial de crédito», *Auditoría Pública*, núm. 66, pàg. 119-126.

RUIZ DAIMIEL, M. (2018) *El responsable del contrato en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Blog Observatorio Contratación Pública. Opinión. 18 de juny de 2018. ([Publicació en línia](#))

SIGMA (2013) *Monitoring of Public Procurement*. Public Procurement. Brief 27. ([Publicació en línia](#))

SIGMA (2011) *Performance Measurement*. Public Procurement. Brief 21. ([Publicació en línia](#))

SÍNDIC DE GREUGES (2018) *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. ([Publicació en línia](#))

SINDICATURA DE COMPTES (2018) *Informe 30/2018. Acords i resolucions contraris a les objeccions dels òrgans interventors locals exercicis 2014 i 2015*. ([Publicació en línia](#))

SINDICATURA DE COMPTES (2018) *Informe 13/2018. Compte general de les corporacions locals. Exercici 2016*. ([Publicació en línia](#))

TRIBUNAL DE COMPTES (2012) *Informe de fiscalización de las contrataciones desarrolladas por las entidades locales en relación con las inversiones financiadas por el fondo estatal de inversión local creado por real decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre*. ([En línia](#))

ZHANG, Y., KUO, M. GUO, J. & WANG, C. (2019) «How Do Intrinsic Motivations, Work-Related Opportunities, and Well-Being Shape Bureaucratic Corruptibility?» *Public Administration Review*. DOI: 10.1111/puar.13034.