

---

**Riesgos para la integridad  
en la contratación pública**  
Opiniones expertas

---

**03**

**La profesionalización en  
contratación como medida  
preventiva. Retos diferentes para  
colectivos diferentes**  
Anna Ciutat Coronado

La Oficina Antifraude es una institución independiente, adscrita al Parlamento de Cataluña, encargada de prevenir e investigar la corrupción, así como de preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público en Cataluña.

Desde su vertiente preventiva, da apoyo a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, entre otras formas, estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que coadyuven en la mejora de la calidad en la prestación del servicio público.

En el marco del proyecto sobre *Riesgos para la integridad* en la contratación pública, la Oficina Antifraude ha querido contar con la opinión de personas expertas que analizarán, desde diferentes perspectivas, los riesgos de corrupción en el procedimiento de contratación.

Autora: Anna Ciutat Coronado  
Subdirectora general de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:  
no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Proyecto: «Riesgos para la integridad en la contratación pública» | Oficina Antifraude de Cataluña  
Coordinación: Lara Baena García y Anabel Calvo Pozo

*Opiniones expertas* núm. 4  
Fecha de edición: 22 de mayo de 2019

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

Las publicaciones de la serie *Opiniones expertas* son el resultado de la colaboración de la Oficina Antifraude con personas especialistas en la materia. Los criterios y argumentos que se incorporan expresan exclusivamente los de sus autoras y no tienen por qué reflejar necesariamente el posicionamiento oficial de la Oficina Antifraude.



## Presentación

Al iniciar el proyecto sobre Riesgos en la contratación pública, quisimos crear un espacio para dar voz a expertos de ámbitos de prácticas o disciplinas académicas diversas. Consideramos imprescindible contrastar la perspectiva de prevención e investigación de los riesgos, propia de la Oficina Antifraude, con otras perspectivas diferentes. A través de esta colección de *Opiniones expertas* hemos publicado, hasta ahora, un análisis de la aproximación científica a los riesgos para la integridad en la contratación, así como la visión de estos riesgos desde la óptica de la promoción y defensa de la competencia.

En esta ocasión, publicamos una contribución que no responde a una petición de la Oficina Antifraude de Cataluña, sino a una reacción de la subdirectora general de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya, Anna Ciutat, a uno de los *Documentos de trabajo* ya publicados. Cómo la misma autora explica, la lectura de «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personal» suscitó toda una serie de reflexiones que quiso compartir con la Oficina Antifraude y con los lectores de nuestras publicaciones.

Con la convicción de que la suma de perspectivas diversas contribuirá a un mejor diagnóstico de la contratación pública en Cataluña y a propuestas más precisas y relevantes, queremos animar a otras personas que quieran contribuir a hacernos llegar sus opiniones y reflexiones con respecto a los *Documentos de trabajo* publicados.



## Contenido

1. Introducción .....	4
2. Como y quién tramita un contrato público. Un exceso de intervenciones .....	5
2.1. Las unidades promotoras .....	5
2.2. Las unidades gestoras .....	6
2.3. Los órganos fiscalizadores. Servicios jurídicos e intervención .....	6
2.4. Exceso de intervenciones .....	6
3. Riesgos diferentes, medidas diferentes .....	7
4. Conclusiones .....	8





## 1. Introducción

---

En el marco de los *Documentos de trabajo* que edita la Oficina Antifraude sobre riesgos para la integridad en la contratación pública, el *Documento de Trabajo* número 5 «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales», analiza una cuestión en la cual se ha profundizado muy poco, y que básicamente responde a una pregunta muy sencilla: ¿Por qué?

El documento analiza cuáles pueden ser las motivaciones que llevan a los servidores públicos a transgredir las normas de contratación pública, e indica sobre qué factores personales es posible que haya un margen de actuación que permita minimizar el riesgo, y qué medidas se pueden aplicar. Una de estas medidas es la profesionalización, específicamente en integridad y capacidad.

La profesionalización de la contratación pública, de acuerdo con la Recomendación UE 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017 tiene que estructurarse en torno a los tres objetivos siguientes: definición de la atribución de responsabilidades y tareas de las instituciones, mejora de la formación y la gestión de la carrera de los profesionales en materia de contratación, y proporcionar herramientas y metodologías de soporte de la práctica profesional en el ámbito de la contratación. En el marco de estos tres objetivos, se recomienda que la profesionalización se dirija a todos los intervinientes en el proceso de contratación pública, se identifiquen las necesidades de capacitación, se planifique y motive la carrera profesional y se promueva la integridad a nivel individual e institucional como parte intrínseca de la conducta profesional.

Así pues, la profesionalización no se limita a la formación, sino que está estrechamente ligada al sistema organizativo y a la promoción de la carrera profesional de las personas que intervienen en todo el proceso de contratación; y, además, tiene que vincularse directamente a la integridad, la transparencia y la prevención de las irregularidades.

Hay a decir que, a pesar de las recomendaciones de la Unión Europea y la complejidad creciente de la contratación pública, el sistema organizativo de las administraciones públicas en general no ha dado nunca un valor especial a la función de gestionar la contratación pública, que como veremos tiene un carácter transversal y multidisciplinar que requiere que las personas que se dedican tengan que poseer conocimientos muy diversos. La profesionalización en este ámbito se ha limitado a la formación en el ámbito jurídico y concretamente en el procedimiento de licitación y adjudicación de los contratos, dejando de lado elementos esenciales como la gestión de compras, la formación en materia económica y presupuestaria y el control de ejecución. Asimismo, tampoco se ha trabajado sobre la necesidad de que las administraciones estén dotadas de personal profesional y especializado en compra pública en general, de manera que la compra de bienes y servicios públicos mejore en eficiencia, ahorro y calidad, y en integridad y transparencia.

En este artículo se intenta analizar cuáles son los diferentes intervinientes en la contratación pública para poder disponer de una primera aproximación de los riesgos de corrupción y cuáles pueden ser las medidas de profesionalización que ayuden a minimizar estos riesgos.



## **2. Cómo y quién tramita un contrato público. Un exceso de intervenciones**

---

En la tramitación de un contrato público intervienen múltiples unidades y trabajadores públicos con perfiles y responsabilidades diferentes, y con factores de riesgo diferentes que requieren varias formas de prevención y niveles de profesionalización.

### **2.1. Las unidades promotoras**

La valoración y propuesta de la necesidad de contratar una obra, un servicio o un suministro en la Administración, corresponde a lo que denominaremos las «unidades promotoras». Las unidades promotoras son habitualmente unidades competentes en ámbitos competenciales de carácter material, como pueden ser la salud, los servicios sociales, la promoción cultural, la movilidad o cualquier otro ámbito competencial material de la Administración. Las personas que trabajan son pues, expertas y formadas en estos ámbitos, y no tienen formación jurídica ni específica en derecho administrativo ni en contratación pública. Nos podemos encontrar con dos tipos de unidades promotoras: las que podríamos nombrar «expertas», porque contratan habitualmente —como las unidades competentes en obra pública, informática o salud— y las «ocasionales», que únicamente tramitan un contrato al año o que mayoritariamente hacen compras menores.

Las tareas que tienen que hacer las personas que trabajan en estas unidades promotoras con un contrato público son las siguientes:

- La elaboración de la memoria justificativa del contrato, que incluye la justificación de la necesidad, del procedimiento de licitación escogido y las condiciones especiales de ejecución.
- La elaboración del pliego de prescripciones técnicas.
- La determinación del precio de licitación, la solvencia de las empresas, los criterios de adjudicación y la forma de ejecución.
- La valoración técnica de las ofertas.
- El control de la correcta ejecución, como responsables del contrato.

Claro que la determinación de estos aspectos es esencial en un contrato público, al mismo tiempo que son actividades sensibles a los riesgos de conflictos de interés, prejuicios y preferencias subjetivas. Las personas que llevan a cabo estas tareas tienen que ser expertas en el ámbito material del contrato, y por lo tanto conocer el sector empresarial y los déficits y fortalezas de cada empresa. Su ámbito de responsabilidad es esencialmente que los productos o servicios se contraten con rapidez, que sean eficientes y que respondan a las necesidades por las cuales se han contratado; y velar por el cumplimiento del contrato y su correcta ejecución.

En las unidades promotoras «expertas», aunque la formación de las personas que trabajan habitualmente no es jurídica, sí que tienen conocimientos básicos en contratación y, sobre todo, son técnicos con unas buenas habilidades en compra. En las unidades promotoras «ocasionales», los técnicos que preparan los —pocos— contratos que se licitan tienen nula formación en contratación y no tienen que tener, necesariamente, habilidades en compra, pues la contratación ocupa un porcentaje muy bajo de su actividad profesional.



## **2.2. Las unidades gestoras**

Una vez la unidad promotora ha elaborado la memoria y los pliegos y ha propuesto el precio de licitación, los requisitos de solvencia y los criterios de valoración, se envía la documentación a la unidad gestora para su tramitación.

Las unidades gestoras de los contratos supervisan la adecuación a la normativa de contratación de los documentos enviados por la unidad promotora, elaboran los pliegos de cláusulas administrativas particulares, preparan los anuncios de licitación, hacen el seguimiento de la presentación de ofertas, de la adjudicación y la formalización y velan por la legalidad e integridad de todo el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato. Son los responsables de la legalidad del procedimiento y de la correcta selección del contratista. Las personas que forman parte de estas unidades son técnicas con formación jurídica y su habilidad es el conocimiento de la normativa en contratación, tienen conocimientos y habilidades en gestión administrativa y están mayoritariamente sensibilizados con los principios de integridad y ética en la contratación. Su punto débil, con respecto a los riesgos de corrupción, es el trato directo con los licitadores y las posibilidades de influencia en la selección del contratista. Desde el punto de vista de la formación, su destreza se centra en el procedimiento de contratación, pero pueden tener carencias en las habilidades de compra.

Hay que tener en cuenta que en administraciones pequeñas y con competencias ejecutivas de trato directo con la ciudadanía (esencialmente municipios) puede no haber una unidad específica de contratación, y estas funciones se reparten entre los órganos promotores y los órganos fiscalizadores (secretaría e intervención).

## **2.3. Los órganos fiscalizadores. Servicios jurídicos e intervención**

El procedimiento de contratación requiere informe previo de los servicios jurídicos y fiscalización previa de la intervención. La función de ambas unidades es la supervisión de la legalidad de todo el procedimiento de contratación, y están altamente sensibilizadas y habilitadas para detectar malas prácticas o irregularidades. No tratan directamente con las unidades promotoras, no tienen conocimientos en gestión de compras, ni conocen los problemas prácticos de la gestión ni del seguimiento de los contratos.

La función fiscalizadora comporta un alto nivel de responsabilidad y puede correr el riesgo de priorizar la formalidad legal ante la eficiencia o las necesidades de servicio público vinculadas al contrato.

Este es un colectivo que no requiere una especial formación en contratación, ni en riesgos de corrupción, si bien requeriría quizás una base formativa (o informativa) en gestión y ejecución de contratos.

## **2.4. Exceso de intervenciones**

Los múltiples perfiles profesionales que intervienen en la gestión y tramitación de un contrato dificultan la coordinación y la posibilidad de establecer criterios unitarios de interpretación de las normas. El hecho, además, de que estos profesionales tengan niveles de responsabilidad diferentes conlleva que sus respuestas ante los conflictos éticos respondan a prioridades que incluso pueden ser contrapuestas. Así, desde los órganos fiscalizadores se pondría por delante el estricto cumplimiento de la legalidad, desde los órganos gestores se priorizarían los formalismos procedimentales que garantizaran el cumplimiento del principio



de igualdad y los órganos promotores priorizarían la eficacia en la efectiva ejecución del contrato.

Hace falta pues un sistema que equilibre las diferentes prioridades, dotando de formación y sensibilización diferente según el colectivo al cual se dirija. Cada uno de los perfiles profesionales tiene que formarse en aquello que por sus responsabilidades no es prioritario, pero sí imprescindible para mantener la coherencia del procedimiento de compra pública y, en consecuencia, «atacar» los puntos débiles de cada unidad que pueden conducir a la transgresión de las normas o malas prácticas.

### **3. Riesgos diferentes, medidas diferentes**

---

Vistas las diferentes funciones y responsabilidades de los colectivos de servidores públicos vinculados a la contratación, claro está que las medidas de prevención del riesgo deben ser diferentes.

Las unidades promotoras son el colectivo que actualmente requiere más soporte en materia de contratación, por la diversidad de perfiles profesionales y por el nivel de responsabilidad en la fase de preparación del contrato, la valoración de las ofertas y el control de la ejecución. Con respecto a los riesgos de transgresión o mala praxis, su vinculación con el sector y sobre todo la obligación de garantizar una ejecución eficiente y correcta del contrato a veces pueden llevar a priorizar la eficacia ante el cumplimiento de la legalidad.

Parece conveniente proporcionar a estas unidades herramientas de trabajo que faciliten y agilicen la tramitación y la gestión del contrato, como modelos, metodologías de trabajo y herramientas electrónicas que minimicen la carga administrativa. El apoyo en la gestión administrativa minimizaría el riesgo de malas prácticas derivadas del «cansancio» o la falta de motivación que comporta para estas unidades tener que desviarse de su tarea y función principal que es la correcta prestación del servicio o la ejecución de la obra o suministro.

Estas herramientas tienen que ir acompañadas de formación básica en integridad y contratación pública y formación experta en compra pública. Conocer cuáles son los principios de la contratación pública, especialmente los vinculados a la transparencia e igualdad, proporciona unas bases que ayudan a enfocar la relación con los licitadores. La capacitación en compra pública da herramientas de conocimiento de precios, costes y calidad que evitan tener que acudir al propio sector para concretar las condiciones de la compra y así comprar aquello que se necesita y no aquello que el proveedor quiere vender.

Las personas que forman parte de estas unidades son las que actúan como responsables del contrato, las que proponen las modificaciones, penalidades o resolución y las que certifican la correcta ejecución del contrato a fin de que se pueda tramitar el pago. Esta es una función con mucha carga laboral y con un alto nivel de responsabilidad, de manera que la formación en integridad y buenas prácticas es imprescindible, pero también lo es el reconocimiento de la responsabilidad. Una profesionalización de la función de responsable del contrato requiere una formación específica en compra pública, control de calidad y en los ámbitos materiales que correspondan a cada contrato, pero también que sea considerada una categoría laboral con unos requisitos de habilidades y



conocimientos específicos y una retribución acorde a la responsabilidad y carga laboral que comporta.

Las unidades gestoras requieren formación continua que mantenga a los profesionales actualizados en los cambios legislativos, procedimentales y en las diferentes interpretaciones de la normativa, y herramientas que agilicen la tramitación de los contratos. Disponer de modelos de pliegos es importante, si bien hay que dejar margen a los profesionales de la gestión para que puedan adaptar los modelos a los cambios normativos, a las necesidades de gestión y tramitación o al propio mercado, y así evitar automatismos que puedan llevar a desincentivar la mejora. También es importante la formación y sensibilización en conflictos de interés, pues la capacidad de control del procedimiento y de los trámites que llevan a cabo estas unidades y la relación directa con los licitadores puede afectar al principio de igualdad.

Con respecto a las unidades fiscalizadoras, hace falta una sensibilización en relación con la eficiencia en la tramitación, orientada a proponer soluciones efectivas ante los conflictos jurídicos que puedan surgir. La tramitación lenta o la paralización de procedimientos por conflictos de legalidad puede acabar derivando en incumplimientos de la propia legalidad que se pretende preservar, o en la incorrecta prestación del servicio. Una manera diferente de formar a estos colectivos, más allá de la formación clásica, sería la participación en el seguimiento de la ejecución de los contratos, mediante sistemas de retorno o evaluación que permitan a las unidades fiscalizadoras conocer los problemas de gestión y ejecución de los contratos y poder proponer soluciones a futuro adaptadas a la legalidad.

Finalmente, las unidades u organizaciones más pequeñas, merecen una consideración aparte. La formación no puede ser experta, tiene que ser básica y complementarse con apoyo externo de otros organismos o unidades con más experiencia. Hay que tener en cuenta que son unidades con muy poca personal, a veces poco cualificado, y otros con múltiples responsabilidades, de manera que el tiempo y esfuerzos ocupados en la formación en contratación no son proporcionales al tiempo o al porcentaje que la gestión de contratos ocupa en sus tareas principales. Por este motivo hace falta un sistema organizativo que garantice el apoyo —más o menos directo— de organizaciones y unidades transversales o de cooperación, que no sólo asesoren, sino que, si hace falta, tramiten o gestionen directamente contratos.

#### **4. Conclusiones**

---

La contratación pública tiene carácter transversal en el marco de la organización administrativa y requiere personas profesionales especializadas y un sistema organizativo que valore esta profesionalización. De esta manera es posible minimizar los riesgos de corrupción y malas prácticas y mejorar la eficacia, economía y calidad de las compras públicas de bienes y servicios.

La multiplicidad de personas y unidades que intervienen en todo el proceso de contratación incrementa los riesgos de corrupción y no permite una formación uniforme. Cada colectivo que interviene en un contrato tiene conocimientos y aptitudes diferentes, responsabilidades diferentes y necesidades formativas diversas.





La profesionalización puede pasar por dar a cada colectivo la formación y orientación en aquellas capacidades de las que no dispone de entrada, pero también por dotarlos de una visión global de la contratación pública. Es necesaria la formación en integridad, transparencia y ética en la contratación, pero también es imprescindible la formación en gestión de compra pública, que abarque el ámbito jurídico y los conocimientos en gestión de compras y control de ejecución. Formar profesionales en compra pública que puedan constituir una categoría laboral, minimiza aquel «factor humano» de los riesgos vinculado al desconocimiento y a la falta de motivación.

