



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

**Compra pública: una cartografia
dels riscos inherents i dels factors
on enfocar la prevenció**

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.

Aquest informe s'emmarca en la tasca preventiva de l'Oficina, en el seu objectiu de promoure la integritat en la contractació pública.

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció

Autora: Lara Baena García



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»

Equip de projecte: Anabel Calvo Pozo (coordinadora); Roger Folguera Fondevila (cap de l'Àrea de Generalitat i Parlament de la Direcció d'Investigacions), i Òscar Roca Safont (director de Prevenció).

Gener de 2021

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

L'Oficina Antifrau de Catalunya agraeix les aportacions dels professionals de la contractació pública que van participar en les reunions i tallers duts a terme en la fase d'estudi d'aquest projecte i a les persones expertes que han contribuït a les diverses eines i publicacions.



Contingut

Introducció	5
Riscos inherents a la contractació pública	6
Factors institucionals que fan més probables aquells riscos	9
Factors de risc en l'organització del proveïment	9
Factors de risc en tasques clau de tot el cicle de vida d'un contracte	14
Factors de risc personals i relacionals.....	19
Factors de risc que generen percepció d'impunitat dins les organitzacions.....	23
Factors de risc en el lideratge ètic	25
Factors de risc en la cultura ètica organitzacional	26
Alguns factors externs detectats durant l'estudi	27
Algunes febleses estructurals que requereixen actuacions preventives dels poders públics competents	28
Dos dèficits del sistema nacional d'integritat ara ja inajornables	29
Conclusions	30



Introducció

La contractació de subministraments, serveis i obres públiques constitueix un àmbit de riscos inqüestionable al sector públic. Entre 2010 i 2019, 177 actuacions d'investigació de l'Oficina Antifrau de Catalunya van revelar actes irregulars, fraudulents o corruptes en la contractació pública. Aquestes investigacions van suposar el 40% de les 443 actuacions d'investigació dutes a terme en aquell període. Així mateix, de les 20 activitats indagatòries i de col·laboració tècnica amb el poder judicial i autoritats independents de control dutes a terme en el mateix període¹, 15 van estar relacionades amb contractació pública.

La corrupció, el frau i altres irregularitats detectades en aquest àmbit comporten greus perjudicis per a la societat, tot i que sovint hi ha poca consciència de la seva magnitud i abast. Provoquen ineficàcia i ineficiència en el proveïment públic: menor qualitat en la prestació dels serveis contractats o en les obres projectades, retards en els lliuraments de subministraments i serveis, malbaratament de recursos públics, pèrdua d'oportunitats per dur a terme altres adquisicions o inversions necessàries, etc. En sectors com el sanitari o el de les infraestructures, aquelles transgressions de la legalitat poden arribar a posar en perill la seguretat ciutadana i la salut pública. A més, conculquen drets com el lliure accés a les licitacions públiques o la igualtat de tracte a tots els operadors econòmics, i distorsionen la lliure competència entre aquests. En suma, impedeixen la bona governança d'un país, frenen el seu progrés i deterioren la confiança ciutadana en els poders públics.

Des del 9 de març de 2018, amb l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP en endavant), «[e]ls òrgans de contractació han de prendre les mesures adequades per lluitar contra el frau, el favoritisme i la corrupció, i prevenir, detectar i solucionar de manera efectiva els conflictes d'interessos que puguin sorgir en els procediments de licitació amb la finalitat d'evitar qualsevol distorsió de la competència i garantir la transparència en el procediment i la igualtat de tracte a tots els candidats i licitadors» (art. 64.1). I aquelles «mesures adequades» requerides pel Legislador difícilment es poden identificar, planificar i implantar sense una gestió professional i rigorosa dels riscos que comporta.

Amb el projecte Riscos per a la integritat en la contractació pública, l'Oficina Antifrau de Catalunya va assumir, entre d'altres objectius, el de facilitar el coneixement i les eines bàsiques per fer possible aquest tipus de gestió. Va prioritzar la divulgació de quins eren aquests riscos i com les institucions poden gestionar-los, tot distingint l'actuació preventiva de la contingent, perquè els ens públics no se centressin només en la detecció del frau i la corrupció ja materialitzats².

Així, durant l'any 2017, l'Oficina va dur a terme un estudi qualitatiu de la contractació pública a Catalunya³ i, entre 2018 i 2020, es van anar publicant els resultats en 8 documents tècnics, una guia interactiva sobre com conduir la identificació, anàlisi i

¹ 11 procediments judicials, 8 diligències d'investigació de la fiscalia i 1 actuació inspectora de l'Autoritat Catalana de la Competència.

² Al 2018, l'Oficina Antifrau va publicar L'objecte de la prevenció: els riscos d'irregularitats, frau i corrupció: com i per què gestionar-los, on trobareu explicacions detallades dels conceptes bàsics de la gestió de riscos i sobre aquesta distinció entre prevenció i contingència.

³ Trobareu explicacions detallades del perquè d'aquest projecte, els objectius concrets que es van fixar, el procés i la metodologia de treball emprada a Riscos per a la integritat de la contractació. Presentació del projecte, publicat el 9 de març de 2018.



avaluació dels riscos i com preparar el plans de prevenció i de contingència (pla d'integritat), publicacions amb opinions d'altres experts, un glossari i altres eines complementàries.

Aquest informe presenta una síntesi dels resultats adreçada, en primer lloc, als ens públics que contracten obres, serveis i subministraments públics. Cartografia els riscos inherents a la contractació pública que l'estudi ha permès identificar, així com els factors institucionals que els solen causar, en la mesura que generen incentius i oportunitats directes, o bé els potencien o contribueixen a perpetuar-los un cop s'han materialitzat per primer cop. Si es detecta en qualsevol organització algun dels factors de risc llistats en les següents pàgines, caldria actuar-hi preventivament.

També s'adreça al Parlament de Catalunya, a qui l'Oficina Antifrau ret comptes, i a altres poders públics amb competències executives i legislatives en la contractació pública. La lectura d'aquests llargs llistats de riscos i de factors de risc constata la necessitat de prioritzar la gestió de riscos (poders executius), però també de valorar la idoneïtat de modificar la legislació perquè sigui obligatori elaborar i implantar plans de prevenció d'aquests riscos (poders legislatius). A més, els factors externs enumerats, identificats durant el transcurs de l'estudi, adverteixen de febleses estructurals de la contractació pública i de dèficits del sistema nacional d'integritat que escapen a l'acció directa de la majoria d'entitats adjudicatòries, però que haurien de ser objecte d'estudi de la recerca acadèmica i també de l'actuació dels poders públics amb competències en cada cas.

Riscos inherents a la contractació pública

A l'hora de contractar obres, subministraments i serveis, qualsevol ens públic s'enfronta a 12 grans tipus o àrees de riscos, exposats seguidament seguint el cicle de vida d'un contracte.

Durant la **fase inicial**, mentre es decideix si s'impulsa un determinat contracte i es prepara tota la documentació per a la posterior fase de licitació, les àrees de riscos possibles són:

1. **Impulsar i preparar contractes innecessaris, sobredimensionats**, d'impossible execució o d'alguna manera **perjudicials** per a la institució que els impulsa o per a la societat a la qual serveix.
2. **Preparar contractes el disseny dels quals limiti indegudament la concurrència o la lliure competència**, amb l'objectiu d'afavorir o perjudicar determinats operadors econòmics (empreses, professionals autònoms o organitzacions sense ànim de lucre) a priori interessats a proveir allò que es contracta. Això inclou la possibilitat que es fragmentin contractes que per import haurien de ser licitats obertament, per tal d'adjudicar-los directament com a contractes menors; que s'introdueixin especificacions tècniques, condicions d'execució, criteris de selecció o d'adjudicació que afavoreixin o perjudiquin determinats operadors; que facilitin comportaments anticompetitius entre els potencials licitadors (pactes de preus, repartiments de lots, etc.) o que facilitin que el contractista esdevingui de fet un «poder adjudicador» a través de la subcontractació (obstaculitzant l'accés de les petites i mitjanes empreses).
3. **Filtrar informació privilegiada a determinats operadors econòmics** que els permetrà preparar-se millor o amb més temps per a la licitació del contracte. Això inclou la possibilitat de lliurar informació a determinats operadors econòmics abans que s'hagi fet pública o proporcionar informació que no es preveu incloure en els plecs. Qualsevol acte que materialitzi aquests riscos conculca els drets dels



operadors econòmics a accedir en igualtat de condicions a les licitacions públiques i rebre un tracte homogeni lliure de favoritismes.

4. **Adjudicar directament a un operador prescindint completament dels procediments de contractació.** Això inclou la possibilitat que no s'iniciï un expedient de contractació perquè es decideix «aprofitar» un altre contracte ja formalitzat (contractes *xiclet*); que es falsegi la tramitació d'un procediment de contractació (quan s'ha «adjudicat» de facto el contracte) o que se substitueixi irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives (convenis o bé «encàrrecs» a falsos «mitjans propis»).

Durant la **fase de licitació i adjudicació**, en la qual els operadors econòmics accedeixen a l'anunci de licitació, preparen i presenten les seves ofertes per competir pel contracte i la institució les avalua per decidir amb qui formalitza el contracte, les àrees de riscos inherents a la contractació són:

5. **No detectar pràctiques anticompetitives** des de la publicació de l'anunci, els plecs i altra documentació rellevant fins que finalitza el període de presentació de les ofertes, o bé **no respondre-hi de forma adient**. Aquest conjunt de riscos assenyalen la possibilitat que no s'alerti d'indicis de potencials pràctiques col·lusòries dels operadors o que es falsegi la negociació en aquells procediments de contractació que la preveuen. Però també indiquen la possibilitat de praxis com no preservar la confidencialitat de les ofertes presentades fins a la seva obertura pública o bé crear dèficits o asimetries en la informació facilitada (per exemple, a través de les sol·licituds d'aclariments).
6. **Admetre o excloure les ofertes presentades pels operadors de forma indeguda.** Aquests riscos ens alerten de la possibilitat que s'apliquin irregularment els criteris de selecció de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinats candidats o que es rebutgin ofertes incurses en presumpció d'anormalitat sense una avaluació o motivació suficients.
7. **Valorar de forma irregular o esbiaixada les ofertes rebudes.** Aquests riscos ens indiquen la possibilitat que s'apliquin irregularment tant els procediments previstos per valorar les ofertes, com els criteris d'adjudicació i les regles per valorar-los i puntuar-los, de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinats candidats o licitadors. També posen de manifest la possibilitat que s'emetin judicis de valor sense les garanties d'objectivitat i imparcialitat mínimes establertes; és a dir, una motivació suficient i raonada de les valoracions i, en els casos previstos, emesa per un comitè d'experts adientment constituït.
8. **Adjudicar o formalitzar els contractes irregularment.** Aquests riscos adverteixen de la possibilitat d'adjudicar injustificadament el contracte a un licitador que no ha presentat l'oferta econòmicament més avantatjosa; que no s'adjudiqui o subscrigui el contracte o es desisteixi del procediment de forma injustificada; que es tramitin o resolguin irregularment els recursos administratius contra l'acord d'adjudicació, o que en la formalització s'incloguin modificacions contractuals no avalades ni per millores acceptables aplicant els plecs ni per altres raons jurídiques (negociacions il·legítimes).

Arribada la **fase d'execució del contracte** —el moment de proveir els serveis, obres i subministraments contractats— i fins a la seva finalització, hi ha altres tipus de riscos tan importants com els de les dues fases anteriors, tot i que sovint és la fase menys cuidada del cicle de contractació.



9. **Obtenir subministraments, serveis o obres diferents dels contractats.** Aquí cal tenir present la possibilitat que no es detectin incompliments en l'execució de la prestació o de totes les condicions d'execució pactades, incloent-hi les relatives a la subcontractació; que no es resolguin les deficiències detectades durant l'execució del contracte; que es reconegui com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon amb la realitat, o que des de la institució algú accepti increments de preus irregulars o injustificats.
10. **Modificar els contractes de forma injustificada o irregular.** Aquests riscos són particularment greus i inclouen la possibilitat que s'aprovin modificacions que afectin el contingut essencial del contracte fins a desvirtuar l'anterior licitació (amb les noves condicions la concurrència i la competència haurien pogut afavorir a altres operadors); que s'acceptin modificacions de facto de l'objecte del contracte o les condicions d'execució; que s'aprovi o no es detecti, segons el cas, la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o de l'executor (si se subcontracta) del contracte, o que s'aprovin **contractes complementaris injustificats o irregulars**. En aquest moment, també sorgeix la possibilitat d'aprovar **pròrrogues del contracte innecessàries** o injustificables.
11. **Autoritzar pagaments injustificats o irregulars als proveïdors o contractistes.** Aquests riscos inclouen la possibilitat que s'avancin pagaments abans que el contractista hi tingui dret; que s'autoritzin pagaments fraudulents (per articles no lliurats; treballs o serveis no executats; per raons alienes a l'objecte del contracte, com accelerar els treballs per a inaugurar una obra abans d'unes eleccions...), o que s'autoritzin pagaments irregulars (per exemple, factures contràries a les clàusules contractuals o que migren «costos» entre contractes).
12. **No exigir responsabilitats per incompliments dels contractes o altres irregularitats detectades.** Aquests riscos ens alerten de la possibilitat que no s'exigeixin les responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals (tramitar les penalitats previstes per reduir el preu unitari per manca de qualitat, quan així està reconegut als plecs de prescripcions tècniques o per sancionar els incompliments dels terminis d'execució totals imputables al contractista; 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 efectuat la recepció de l'obra; retornar les garanties abans de temps per donar liquiditat a un contractista; no valorar detingudament la possibilitat de reclamar danys i perjudicis per pràctiques col·lusòries...). Però també de la possibilitat que no s'exigeixin responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentas o corruptes o que faciliten la seva materialització.

En suma, aquestes 12 àrees de riscos ordenen una seixantena⁴ de **riscos possibles** a totes les entitats que contracten obres, serveis o subministraments. Tanmateix, **la probabilitat que s'acabin materialitzant depèn en bona mesura de cada institució**. Depèn de l'objectivitat, el rigor i l'exhaustivitat amb què cadascuna analitzi els factors que generen, potencien i perpetuen els riscos en la seva organització i n'avaluï la

⁴ Al 2018 l'Oficina Antifrau va publicar Identificació de riscos: 12 àrees de riscos d'irregularitats, frau i corrupció que cal avaluar, que conté un minuciós catàleg de tots els riscos identificats en cadascuna d'aquestes 12 àrees. Consulteu aquella publicació per aprofundir en les vulnerabilitats intrínseques i extrínseques que fan possibles aquests riscos, així com per trobar exemples concrets entre els llistats de pràctiques irregulars, fraudulentas o corruptes detectades en cada àrea.



intensitat amb què es manifesten. D'aquesta anàlisi i avaluació dependrà la tria de les «actuacions adequades» que sol·licita l'art. 64.1 LCSP per actuar preventivament.

Per facilitar-ho, l'Oficina Antifrau ha recollit, classificat i publicat els factors més habituals o més greus, que depenen de cada institució, i que fan més probables aquells riscos.

Factors institucionals que fan més probables aquells riscos

L'anàlisi dels riscos exposats va permetre identificar un llarg llistat de disfuncions institucionals (*factors institucionals de risc*) que els generen, potencien o perpetuen.

Comencem presentant els factors directament relacionats amb la contractació que generen **incentius o oportunitats** perquè els riscos es materialitzin en actes (*factors generadors*). Veurem que estan relacionats amb:

1. Com s'organitza el conjunt del proveïment a una institució.
2. Com es realitzen les tasques clau d'un expedient de contractació concret.
3. Com es gestiona el factor humà de la compra; és a dir, els professionals que hi treballen, però també les seves relacions interpersonals (internes i externes).

Quan aquests factors incideixen en un ens públic, han de constituir el nucli de la seva actuació preventiva, indispensable per aconseguir un proveïment estratègic, eficient, sostenible i socialment responsable.

Després, s'aborden els factors relacionats indirectament amb la contractació, que **potencien la predisposició** d'algunes persones **a incórrer en actes** irregulars, fraudulents o **corruptes** (*factors potenciadors*) o bé faciliten la **normalització** de la corrupció i altres transgressions (*factors perpetuadors*). Estan relacionats amb:

4. La percepció d'impunitat passada i present en aquella institució.
5. El tipus de lideratge que s'hi practica.
6. Com es gestiona la cultura ètica organitzacional.

Les actuacions centrades en resoldre'ls són part indispensable de la prevenció de riscos, no només en la contractació sinó també en altres àmbits d'actuació pública. A curt termini, fixen els fonaments ètics per frenar la corrupció i les males praxis. A mig i llarg termini, permeten reorientar la cultura organitzativa cap un proveïment més íntegre i responsable.

Factors de risc en l'organització del proveïment

La forma com es dirigeix i organitza el conjunt del proveïment en una organització pot generar incentius i oportunitats perquè es materialitzin els riscos abans exposats. Els següents factors organitzatius poden incrementar la probabilitat que determinats riscos es materialitzin⁵.

1. **Cultures organitzatives de la contractació immediata.** Aquestes cultures solen veure cada contracte aïllat de la resta de necessitats de l'organització, i dediquen escassa atenció als resultats (qualitat, eficiència, satisfacció ciutadana...) i impac-

⁵ Al 2019, l'Oficina Antifrau va publicar *Els factors organitzatius: Incentius i oportunitats de risc derivats del funcionament intern de cada institució*, on s'expliquen amb més detall els factors de risc aquí enumerats i s'especifica, en cada cas, quins riscos fan més probables.



te (mediambiental, social, innovació, desenvolupament de sectors estratègics...) de la contractació institucional. Aquestes cultures incrementen la probabilitat dels riscos relacionats amb la ineficiència, amb la limitació indeguda de la concurrència i la lliure competència, i amb la contractació innecessària o perjudicial. Són, també, el substrat on millor arrelen els tres factors de risc següents.

2. **Manca de visió global de les necessitats d'obres, serveis i subministraments que es requeriran per al mandat.** Aquesta visió de conjunt es nodreix de la direcció política de cada institució i s'articula des de la direcció tècnica professional per garantir que sigui factible, sostenible i eficient. Una visió incompleta de les necessitats de funcionament ordinari i per assolir els objectius del pla de govern o de mandat impedeix avaluar correctament quines necessitats es poden cobrir millor internament i planificar-ho. Dificulta prioritzar i programar les necessitats de compra i inversió durant els quatre exercicis econòmics del mandat. Impedeix dissenyar una estratègia de proveïment que garanteixi l'eficiència i qualitat i afavoreixi l'ús dels fons destinats a contractar per assolir objectius socials, ambientals i de desenvolupament de la comunitat. I sovint desencoratja la planificació, causa improvisació i origina disfuncions que generen incentius i oportunitats per a tots els riscos: des de contractes innecessaris fins a modificacions contractuals irregulars.
3. **Manca de plans estratègics de proveïment per a la legislatura o mandat.** A diferència del què succeeix en l'àmbit de subvencions, on els plans estratègics venen imposats legalment, en l'àmbit del proveïment d'obres, subministraments i serveis aquesta planificació estratègica és gairebé inexistent. La manca de publicació de la programació del proveïment per al mandat genera oportunitats per adoptar criteris de prioritització i programació al llarg del mandat arbitraris, imprudents (sense tenir en compte les projeccions pressupostàries o basats en escenaris pressupostaris poc versemblants) o que afavoreixin interessos particulars directes o indirectes. Aquest dèficit de transparència dificulta l'escrutini públic d'aquests criteris i el consegüent retiment de comptes sobre aquelles decisions. A més, dificulta una planificació operativa anual acurada de la contractació.
4. **Manca de planificació operativa i de publicació del proveïment que es contractarà anualment.** Tot i que cada cop són més les entitats adjudicatòries que s'esforcen per publicar els plans anuals de contractació, aquesta mesura preventiva prevista a l'article 28.4 de la LCSP sovint és percebuda com una càrrega administrativa, una obligació legal que complir amb la interpretació més restringida possible. La manca de planificació de la contractació genera oportunitats d'ineficiències en el proveïment, així com tensions organitzatives —com prestacions imprevistes que cal contractar sense haver pogut calibrar com afectarà a la resta de procediments de contractació previstos o en curs, tant des del punt de vista pressupostari com de la càrrega de tramitació administrativa— que sovint esdevenen incentius per a irregularitats en els procediments.

L'absència d'una planificació operativa acurada genera també oportunitats de pràctiques corruptes; per exemple, més facilitats per a impulsar contractes innecessaris que afavoreixin determinats operadors econòmics. I la materialització d'aquest risc sol conduir a altres pràctiques de favoritisme en la preparació i licitació dels contractes, com adjudicar directament al marge del procediment de contractació.
5. **Límits incerts o confusos entre l'àmbit de decisió política i el de decisió tecnicoadministrativa.** En alguns ens públics hi ha un grau d'incertesa significatiu sobre els límits entre l'àmbit de decisió polític i tècnic. L'Oficina Antifrau ha detectat 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 modificar-les)—, però



també justament la dinàmica contrària, la tendència del personal tècnic a inhibir-se, en particular en organitzacions amb dèficits de professionalització en compra pública. En qualsevol d'aquests casos, la indeterminació d'aquests límits genera incentius i oportunitats per a la majoria dels riscos llistats en la primera part de l'informe.

6. **Decisions polítiques que creen compromisos d'impossible compliment amb la normativa vigent.** Aquest factor crea incentius organitzatius per a la cerca de «dreces» en els procediments de contractació que esdevenen el motor per a potencials pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes, tot aprofitant les oportunitats que sorgeixen en tasques clau dels procediments.
7. **Estratègies que superen la capacitat de compra institucional.** Quan l'estratègia de proveïment triada⁶ supera la capacitat organitzativa per impulsar, tramitar i supervisar adientment l'execució de tota la contractació, s'estan creant incentius per a la cerca de «dreces» 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. És a dir, es generen incentius per a riscos d'irregularitats en totes les fases de la contractació.
8. **Adopció opaca i injustificada de convenis i encàrrecs a mitjans propis.** Sol succeir en institucions on aquests instruments jurídics es contemplen com a «estratègies de proveïment extern» ràpides i senzilles; com a «alternatives» als complexos procediments de contractació. Quan la decisió de proveir-se a través d'aquests instruments de cooperació horitzontal o vertical no té un grau suficient de transparència i de retiment de comptes, hi ha oportunitats per a adoptar-los com a via per 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 de fer encàrrecs a ens que no reuneixen els requisits per ser considerats mitjans propis.
9. **Descoordinació de les unitats o òrgans administratius que participen en la preparació, licitació o execució dels contractes.** Sovint els estímuls o les oportunitats de pràctiques irregulars, que poden agreujar-se i amb el temps esdevenir fraudulentos, procedeixen del fracàs en la coordinació de les diverses unitats i òrgans administratius que participen en el proveïment d'obres, subministraments i serveis. La descoordinació de les unitats implicades en el proveïment sol reduir la qualitat de la comunicació interna, amb els conseqüents errors o dèficits informatius en els procediments, i l'increment dels terminis de tramitació, en particular en la fase d'impuls i preparació dels contractes. Es consoliden, aleshores, sistemes de treball ineficients que generen estímuls o oportunitats per a riscos d'irregularitats, frau i corrupció en totes les fases del procediment.
10. **Insuficient implantació de programari de tramitació electrònica, d'eines d'e-contractació i de canals de suport a la compra professional.** Malgrat els esforços generals duts a terme en els darrers anys, la implantació de les eines de tramitació electrònica i de suport a l'e-contractació encara és deficitària en alguns ens del sector públic de Catalunya. La manca d'implantació de programari de tramitació electrònica de la contractació i de la gestió econòmica i pressupostària dels ens públics, així com d'eines que facilitin la licitació electrònica afavoreixen la persistència de moltes oportunitats de riscos relacionats amb la concurrència i la lliure competència, la igualtat d'oportunitats i de tracte en els procediments, la

⁶ Per exemple, ens públics petits que ho contracten tot directament, sense avaluar alternatives de compra centralitzada o de col·laboració per adquirir conjuntament amb altres institucions prestacions o subministraments per cobrir necessitats idèntiques.



confidencialitat de les ofertes i la gestió de la informació disponible pel càrrec ocupat, en la mesura que garanteixen el registre i seguiment de totes les actuacions administratives, la confidencialitat dels tràmits que ho requereixen, la traçabilitat de les persones que accedeixen a cada expedient i en quina fase i moment, etc.

11. **Manca de canals d'assessorament o eines per facilitar i promoure el raonament estratègic, el criteri comercial i la presa de decisions informada.** La manca d'eines adequades a la cartera de compres 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.) incrementen les oportunitats d'errors, disfuncions i males praxis que incideixen en els riscos d'ineficiència: preparar contractes perjudicials, contractes que limitin injustificadament la concurrència...
12. **Tolerància amb les pressions internes per exhaurir el pressupost anual.** Encara avui es detecta l'existència o la persistència de pressions dins algunes organitzacions per exhaurir el pressupost, especialment durant els darrers mesos de l'exercici pressupostari. Quan aquestes pressions internes, pròpies de la pressupostació tradicional incrementalista, esdevenen habituals en un ens públic, generen incentius per a riscos com els d'impulsar contractes innecessaris, sobredimensionats o perjudicials.
13. **Manca d'avaluació dels nivells de risc dels llocs de treball involucrats en la compra pública.** Aquest factor àmpliament estès a tot tipus d'ens públics crea oportunitats per a riscos d'irregularitats, frau i corrupció en totes les fases de la contractació perquè no identifica ni avalua els paràmetres de risc de cada posició en l'estructura jeràrquica i funcional i impedeix adoptar mesures preventives específiques i proporcionals a la gravetat d'eventuals conflictes d'interès, dèficits d'independència tècnica, elevats marges de discrecionalitat, repercussions de les relacions derivades de la posició, etc. Sense aquest punt de partida, tampoc no és possible elaborar mapes de risc de l'estructura organitzativa del proveïment.
14. **Nínxols de coneixement no documentat sobre prestacions estratègiques que es contracten de forma recurrent.** Sovint el coneixement sobre com es proveeix un determinat subministrament o servei queda restringit a la persona implicada 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— o al personal de l'empresa contractista —per no exigir-li informació periòdica i detallada sobre com s'està executant la prestació—. Aquesta informació no documentada i concentrada en un nombre restringit de persones constitueix un nínxol de coneixement sobre prestacions que es contracten de forma recurrent i crea oportunitats per als riscos relacionats amb l'ús privilegiat d'aquella informació.
15. **Marge per interpretar a la baixa el nivell de subjecció institucional a la normativa de contractació.** Si bé és cert que la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, ha reduït les diferències reals entre els tres nivells de subjecció a les regles de preparació i adjudicació dels contractes en funció del tipus d'ens públic, la selecció del nivell de subjecció que correspon a cada institució continua plantejant inconvenients. Primer, la seva aplicació no és sempre automàtica; requereix aplicar un procés deductiu a partir dels criteris establerts a l'art. 3, formulats en terminologia pròpia de l'organització del sector públic estatal que no té correspondència automàtica amb la del sector públic català. Aquest procés deductiu genera oportunitats per a interpretacions a la baixa del nivell de subjecció aplicable a cada cas. Segon, aquest marge d'interpretació és inversament proporcional al risc; és a dir,



l'aplicació resulta més problemàtica en els ens instrumentals, que en algunes administracions concentren el volum més important de la contractació pública.

A més, la **manca de transparència activa** respecte al nivell de subjecció a la LCSP amb què contracta cada ens instrumental dificulta detectar-hi interpretacions errònies o esbiaixades, i incrementa les oportunitats d'irregularitats en tota la seva contractació.

16. **Planificació o pressupost de recursos humans inadequat al perfil de compra, a l'estratègia de proveïment institucional o al seu seguiment i avaluació.** Un problema força habitual als ens públics és que el disseny de la relació de llocs de treball (RLT) o de les dotacions pressupostades a la plantilla de personal 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). Sorgeixen, aleshores, estímuls i oportunitats per als riscos d'irregularitats derivats de la manca de recursos suficients o la manca de personal amb especialització tècnica suficient.
17. **Desvinculació de la contractació respecte del cicle pressupostari en serveis públics que no es poden deixar de prestar.** Un problema molt concret de l'àmbit sanitari i assistencial és la manca estructural de crèdit disponible per cobrir necessitats de subministraments i serveis que no poden deixar d'oferir-se. Aquest fet ha conduït a la praxis de desvincular la contractació del cicle pressupostari ordinari, amb la «solució» comptable de «desplaçar la despesa» a l'exercici següent⁷. Aquesta praxis incrementa les oportunitats per als riscos d'adjudicar directament a un operador al marge dels procediments de contractació; modificar irregularment el contracte; autoritzar pagaments irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments. A més, té un cost financer que, sense la deguda avaluació, pot minvar l'eficiència del proveïment institucional.
18. **Reducció sostinguda o inesperada del període d'execució ordinària del pressupost.** En algunes institucions el termini efectiu per tramitar els expedients de contractació no es correspon amb els 12 mesos de l'exercici pressupostari anual, sinó que es veu reduït de facto en un, dos o més mesos. Les causes solen ser les **pròrrogues pressupostàries**, en algunes institucions cada cop més freqüents i més llargues, que obliguen a adaptar la gestió de les necessitats de despesa de l'exercici corrent a les estimacions de despesa aprovades per a exercicis anteriors, amb limitacions de vegades significatives. Però també hi ha altres causes, com **quan s'avança el tancament** de l'exercici pressupostari, sovint de forma inesperada i, en alguna ocasió, per un termini de temps considerable⁸.

Com més substancial o inesperada és la reducció del termini efectiu per preparar, licitar i adjudicar els contractes, més potents són els incentius per cercar «dreces»: aprofitar les «oportunitats» procedimentals per adjudicar amb més celeritat (abans del tancament de l'exercici pressupostari) tots els contractes planificats i garantir el proveïment de subministraments, serveis o obres requerits. Aquests incentius incrementen la probabilitat dels riscos de preparar contractes que limitin indègudament la concurrència o la lliure competència, adjudicar directament al marge dels procediments de contractació, etc.

⁷ Segons dades de la Memòria del Compte General de la Generalitat de Catalunya de l'exercici 2018, el major volum de despesa desplaçada es va produir 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 de farmàcia.

⁸ L'any 2019, per exemple, el Govern de la Generalitat va publicar el 6 d'agost l'ordre per avançar al 7 d'agost el tancament de l'exercici pressupostari 2019.



19. **Afebliment estructural del control intern dels ens instrumentals sense enfortir l'avaluació, la transparència i el retiment de comptes del seu proveïment.** El marc normatiu facilita que molts ens instrumentals (per exemple, entitats públiques empresarials) treballin amb controls més febles que els fixats per a les administracions territorials (ajuntaments, Administració de la Generalitat, etc.) Quan la direcció d'aquests ens no és seleccionada de forma neutral, objectiva i imparcial, per criteris de capacitat i mèrit professional, i la feblesa estructural dels controls interns no es compensa enfortint l'avaluació, la transparència i el retiment de comptes, creixen les oportunitats d'actes irregulars, fraudulents o corruptes lligats a les 12 àrees de riscos inherents a la contractació.
20. **Afebliment funcional del control real de la contractació.** Les actuacions d'investigació de l'Oficina han detectat manifestacions diverses d'aquest factor de risc: sistemes de treball que emfasitzen el control formal i descuiden el control material; descapitalitzar els òrgans de control (reduint plantilles, no cobrint vacants, cobrint places que requeririen perfils experts amb tècnics sense experiència...); desautoritzar els òrgans de control intern, tot contravenint el seus informes (sovint no vinculants i no publicats) sense motivació adient; no atribuir explícitament les funcions de prevenció, detecció i resolució dels conflictes d'interès a cap unitat administrativa o òrgan, o no dotar-los dels efectius i recursos adients, etc.
21. **Afebliment de la figura del responsable del contracte.** Són diverses les maneres d'afeblir organitzativament la figura del responsable del contracte. Les més habituals són no delimitar clarament les funcions i responsabilitats que l'habiliten per a una correcta supervisió de l'execució que cobreixi tots els seus riscos derivats; designar com a responsable dels contractes el titular de l'òrgan de contractació o alts càrrecs de designació política, que no exerciran les funcions de supervisió requerides, o bé assignar a cada responsable un nombre tant elevat de contractes que és pràcticament impossible dur a terme la supervisió per a la qual està prevista aquesta figura. Aquestes febleses afegides als **dèficits de transparència dels seus informes** creen oportunitats per als riscos d'obtenir un proveïment diferent del contractat; modificar els contractes de forma injustificada; autoritzar pagaments injustificats o irregulars i no exigir responsabilitats per incompliments.
22. **Manca de seguiment, avaluació i retiment de comptes sobre les estratègies de proveïment.** En organitzacions on no es dissenya i explicita una estratègia de proveïment institucional, resulta 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, avaluar el conjunt de la compra i inversió institucionals o 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.
- Els dèficits de seguiment del conjunt del proveïment institucional obstaculitzen la detecció de disfuncions i redueixen la capacitat de reacció preventiva i contingent. Per això, s'incrementa la probabilitat que es materialitzi qualsevol dels riscos inherents a la contractació.

Factors de risc en tasques clau de tot el cicle de vida d'un contracte

La forma com es duen a terme determinades tasques clau en els expedients de contractació i en el seguiment dels contractes també genera incentius i oportunitats



per incórrer en actes de corrupció, frau o irregularitats. Els següents factors de risc⁹ coincideixen, en línies generals, amb els detectats per organismes internacionals a altres estats membres de la Unió Europea i de l'OCDE.

23. Insuficient anàlisi i avaluació de la necessitat de contractar i de les possibilitats viables, eficients i idònies per a cobrir-la. Aquestes tasques claus poden realitzar-se de formes que creen oportunitats per a impulsar contractes innecessaris, sobre-dimensionats o perjudicials en qualsevol altre sentit o per ocultar conflictes d'interès mal gestionats, influències indegudes o filtracions d'informació privilegiada. Aquest factor de risc sol manifestar-se en formes diverses:

- **Deficiències en la recollida i anàlisi de dades i al documentar la necessitat i les alternatives per cobrir-la:** recopilar de forma poc exhaustiva o rigorosa la informació disponible sobre allò que es necessita; no comprovar tècnicament la correcció o l'autenticitat de les dades en la informació recopilada o en la documentació elaborada; confondre necessitat amb solució per proveir-la¹⁰, o no cercar novetats o alternatives per a cobrir-la.
- **Insuficient transparència i retiment de comptes sobre les consultes preliminars de mercat** (qui participa en la consulta, el contingut d'aquesta, la metodologia de recollida d'informació o els resultats obtinguts). Això genera oportunitats per obtenir informació esbiaixada a favor d'algun operador econòmic, oferir informació asimètrica durant les consultes o no detectar acords col·lusoris entre els consultats. A més, la manca de transparència sobre com els resultats de cada consulta es traslladen als plecs de l'eventual licitació n'impedeix el seguiment i escrutini públics, i afecta la confiança dels operadors que han de decidir si val la pena presentar-s'hi.
- **Escassa supervisió tècnica quan es fa un encàrrec extern** per recollir i analitzar la informació i elaborar la documentació; per exemple, quan s'encarrega el plantejament inicial d'un projecte d'obra.
- **Inadequada avaluació de la necessitat de contractar o de la idoneïtat del contracte projectat** per cobrir-la: automatismes organitzatius en la renovació dels contractes, sense re-avaluar si continuen essent necessaris; descartar per defecte l'opció del servei amb recursos propis, sense cap estudi objectiu i acurat dels costos i els beneficis d'aquesta opció; control tècnic inexistent o deficient de la necessitat de contractar; no considerar o no avaluar de forma imparcial alternatives proposades per proveir una determinada prestació; manca d'estudis cost-benefici, estudis d'escassa qualitat tècnica o esbiaixats per manca d'imparcialitat o d'independència, que impedeixen l'alerta de projectes no viables, etc.

24. Deficient planificació del contracte i pressupostació poc rigorosa. Els dèficits tècnics o les mancances de planificació i pressupostació d'un contracte es materialitzen de formes molt variades: no planificar la renovació en contractes de serveis o subministraments recurrents; preveure terminis poc realistes sense

⁹ Al 2019, l'Oficina Antifrau va publicar una àmplia explicació d'aquests factors, en el document *Els factors procedimentals. Incentius i oportunitats de risc durant el procés de treball en un expedient de contractació*.

¹⁰ Per exemple, si es planteja com a necessitat «l'adquisició d'un vehicle», les alternatives per cobrir aquesta necessitat es limiten a un contracte de subministraments. Si la necessitat plantejada és garantir la mobilitat del col·lectiu X de servidors públics en les condicions Z, entre les alternatives per cobrir la necessitat s'estudiarà l'adquisició d'un vehicle com una possible solució; però també se cercaran i analitzaran altres solucions: contractes de serveis de *renting* o de *leasing* de vehicles, serveis de lloguer de vehicle amb conductor, etc.



considerar el cost, la complexitat o la controvèrsia que poden comportar determinats expedients de contractació; en estimar els costos del contracte d'un subministrament, no tenir en compte potencials exclusivitats durant el seu cicle de vida; pobre supervisió de les estimacions de preus i costos o d'altres càlculs per a la pressupostació del valor estimat del contracte; sobre dimensionament de partides alçades com a «matalàs per a imprevistos» durant l'execució de contractes d'obres; en projectes TIC, planificar la contractació de l'anàlisi funcional prèvia, conjuntament amb el disseny i la implantació de la solució, dificultant o esbiaixant la planificació i pressupostació acurades de l'execució, etc.

Així, sorgeixen incentius per a la cerca de dreceres que accelerin irregularment la tramitació dels contractes i oportunitats per a preparar plec amb unes condicions econòmiques que desencoratgin la concurrència i la lliure competència o que generin ineficiència en l'ús dels recursos públics destinats a obtenir una determinada prestació, o per a futures modificacions injustificades o irregulars del contracte durant la seva execució.

Els següents quatre factors de risc constitueixen defectes (per incapacitat, negligència o voluntat) que creen oportunitats per als riscos d'impulsar i preparar contractes perjudicials, preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o lliure competència, d'adjudicar directament al marge del procediment de contractació, amb repercussions a la fase de licitació, atès que generen oportunitats per als riscos d'admetre o excloure empreses de forma esbiaixada, valorar les ofertes de forma irregular o esbiaixada o, fins i tot, de futurs modificats o complementaris innecessaris o irregulars.

25. **Deficient identificació o descripció de l'objecte del contracte, les seves especificacions tècniques o les condicions d'execució:** imprecisions o descripcions laxes (contractes *xiclet*), errors en la tria del CSV, excessiva complexitat en la descripció, mancances d'informació rellevant per als operadors interessats a participar, selecció arbitrària i no justificada de la informació que descriu l'objecte, les especificacions tècniques de la prestació o les condicions especials d'execució, etc.
26. **Deficient tria o disseny dels criteris de selecció:** paràmetres desvinculats de l'objecte del contracte, arbitraris o tendenciosos; exigències de solvència desproporcionades (per excés o per defecte); sistemes d'acreditació poc raonables o injustificats, etc. Una tria deficient dels criteris de selecció genera oportunitats per restringir innecessàriament la concurrència o, fins i tot, afavorir determinats operadors, vulnerant els principis d'igualtat i no discriminació.
27. **Deficient tria, ponderació dels criteris d'adjudicació o disseny dels sistemes de puntuació:** imprecisions, vinculació qüestionable amb l'objecte del contracte; criteris discriminatoris; disseny predominant de criteris puntuables a través de judicis de valor per a aspectes que es podrien puntuar automàticament a través d'una fórmula; ponderació desenraonada dels criteris d'adjudicació; desvirtuar el pes dels criteris de valoració automàtica a favor dels criteris sotmesos a judici de valor; disseny de fórmules que atribueixen més puntuació a ofertes que no són les més econòmiques; sistemes de puntuació poc raonables o que permeten puntuar ofertes tècnicament impossibles o inversemblants, etc.
28. **Ús distorsionat o no genuí de l'indici, durades, terminis, formes de tramitació excepcionals o simplement excepcions a l'aplicació de determinades previsions pensades per garantir l'eficàcia en la compra pública:** per exemple, «ajustar» l'import del contracte al màxim per no superar el límit que obliga a emprar procediments més garantistes (més transparència, controls, etc.) o emprar el reconeixement extrajudicial de crèdit com un mecanisme ordinari de «reparació» d'irregularitats que «permet» continuar preparant contractes amb els mateixos



vicis. L'ús distorsionat d'aquelles previsions facilita «dreceres ràpides» en la contractació i desvirtua la igualtat en l'accés a les licitacions públiques, la lliure competència i l'eficiència en la compra pública.

Els cinc factors de risc següents constitueixen disfuncions en la forma de gestionar la informació i la documentació preparatòria del contracte, com es custodia la documentació rebuda durant el període de presentació de les ofertes dels licitadors i candidats i com s'atenen les sol·licituds d'aclariments. Tots poden crear oportunitats per a filtrar informació privilegiada i poden constituir obstacles per a detectar pràctiques anticompetitives o no respondre-hi de forma adient.

29. **Gestió inadequada de la informació i la documentació que no són encara públiques:** manca de conscienciació de totes les persones que participen en aquesta fase respecte a la confidencialitat de la informació que encara no és pública; absència de pautes internes de treball per garantir la correcta custòdia de la informació que s'està emprant o la documentació que s'està elaborant o manca de registre o documentació sobre els contactes (previstos o imprevistos) amb l'actual contractista o amb licitadors potencials, abans de publicar l'anunci de licitació o de convidar els candidats a participar.
30. **Publicitat insuficient o restrictiva de la licitació:** automatismes que restringeixen la publicació de l'anunci al perfil del contractant i als butlletins oficials legalment previstos i impedeixen adaptar la difusió a les especificitats de cada mercat i als diversos perfils d'operadors que podrien oferir la prestació; restriccions a la plena accessibilitat electrònica i gratuïta a tota la documentació necessària per preparar adequadament les ofertes, o manca d'informació clau per presentar ofertes ajustades a les necessitats.
31. **Deficient gestió de les sol·licituds d'aclariments sobre els plecs:** no respondre sol·licituds d'aclariment de forma injustificada o fer-ho en un termini que no permeti una preparació adient de les ofertes; no publicar al perfil del contractant la resposta a les sol·licituds d'aclariments per tal que la resta de persones interessades a participar en la licitació puguin disposar de la mateixa informació que qui ha sol·licitat l'aclariment, o publicar aclariments que canviïn de forma substancial els termes en què cal preparar les ofertes sense ampliar el termini de presentació de forma proporcional a la magnitud dels canvis que l'aclariment suposarà.
32. **Custòdia deficient de les ofertes presentades fins al moment de l'obertura dels sobres:** manca de sensibilització de les persones que poden accedir a aquesta documentació durant el termini de presentació de les ofertes sobre la responsabilitat en ser part de la cadena de custòdia de les ofertes dissenyada per la institució i sovint plasmada en el programari de tramitació electrònica dels expedients; existència (o tolerància institucional) de «vies» per excloure de la tramitació electrònica determinats expedients, o tràmits dins el procediment, que s'efectuarien en paper; allà on encara sigui possible la presentació d'ofertes en paper, dipositar-les en taules o arxius accessibles sense necessitat d'emprar o aconseguir cap clau o codi d'accés, etc.
33. **Manca d'aplicació de les pautes per detectar i comunicar indicis de col·lusió** en la recepció i estudi de les ofertes (en la documentació presentada, en l'establiment de preus, en el comportament dels licitadors, etc.) perquè: les meses de contractació o les unitats responsables de rebre, avaluar les ofertes i fer la proposta d'adjudicació no empen guies ni llistats de comprovació (*check lists*); perquè s'ha normalitzat la no comunicació interna formal de sospites de pràctiques anticompetitives; per resistències a remetre a les autoritats competents els indicis o sospites de



pràctiques anticompetitives per no retardar l'adjudicació i l'inici de l'execució del contracte.

La forma de realitzar l'admissió de les ofertes a la licitació i valorar-les tècnicament pot generar oportunitats per als riscos d'admetre o excloure licitadors de forma indeguda o de valorar les propostes admeses de forma irregular o esbiaixada. Cal parar atenció als cinc factors de risc següents.

34. **Comprovació defectuosa del compliment dels requeriments i les limitacions per participar en la licitació:** incompleta; superficial o poc rigorosa, o en ocasions «interpretativa» o esbiaixada.
35. **Manca de motivació o justificació deficient de les baixes considerades anormals:** cap justificació de la presumpta anormalitat; justificació emprant arguments no previstos en les clàusules, l'indar de temeritat no previstos o diferents dels paràmetres fixats en els plecs o, fins i tot, establerts per la mesa de contractació en el moment d'avaluar les ofertes; no prendre en consideració els arguments expressats pel licitador durant el tràmit contradictori de justificació de la presumpta anormalitat o fer-ne una lectura esbiaixada.
36. **Aplicació inadequada dels criteris d'adjudicació:** emprar criteris o subcriteris no previstos als plecs; acceptar millores no previstes als plecs o no relacionades amb l'objecte del contracte; manca de motivació o argumentació insuficient o arbitrària de la puntuació atorgada als criteris de valoració subjectiva; valorar els criteris puntuables de forma automàtica o a través de fórmula matemàtica abans que els subjectes a judici de valor; revisar i ajustar «en 2a volta» la puntuació obtinguda en els criteris d'adjudicació valorats mitjançant judici de valor amb l'objectiu de «millorar» la valoració tècnica final d'una oferta determinada; en licitacions en què els criteris valorables a través de judicis de valor tenen atribuïda una ponderació més gran que els de valoració automàtica, no convocar un comitè d'experts adientment qualificats i no adscrits a l'òrgan proponent del contracte, per avaluar les ofertes o encarregar-la a un organisme tècnic especialitzat, degudament identificat en els plecs.
37. **Preparació defectuosa de la proposta d'adjudicació:** errors en la classificació decreixent de les ofertes per manca d'atenció o de revisió acurada de la proposta, o bé motivació insuficient o incoherent de la proposta d'adjudicació.
38. **Manca de supervisió de la documentació amb què es resol o es formalitza el contracte.** L'absència de cap mecanisme d'acarament i, si s'escau, revisió de la documentació definitiva amb què es formalitza el contracte (ni exhaustiu, ni selectiu; ni per la unitat promotora del contracte ni per les unitats responsables del control intern de la contractació) crea oportunitats de resoldre o formalitzar irregularment un contracte.

Els tres darrers factors tenen en comú una dedicació insuficient o negligent al seguiment de l'execució del contracte i a l'exigència de responsabilitats per incompliments contractuals.

39. **Insuficient supervisió de l'execució per identificar incidències i efectuar una recepció que garanteixi el compliment dels requeriments i condicions especificats als plecs.** Quan això succeeix, s'incrementa la probabilitat d'acceptar o certificar feines no realitzades, quantitats o qualitats no comprovades o fraudulentament, amidaments ficticis (obres), que es proposin preus contradictoris inflats, desproporcionats o no de mercat, s'accepten canvis substancials en les condicions d'execució del contracte amb demores en l'execució o preus més alts per al



licitador (modificats irregulars, a vegades amb informes en contra), etc. Per tant, es creen oportunitats per als riscos d'obtenir una prestació diferent de la contractada.

40. **Gestió negligent de les incidències.** Tan important com la ràpida identificació de les incidències és la forma com es gestionen per evitar que esdevinguin incompliments dels contractes o es materialitzin actes fraudulents. La gestió vacil·lant d'aquests esdeveniments, les demores en la presa de decisions, les decisions erràtiques o la tolerància davant propostes de «solucions» contràries a la normativa o al contingut dels plecs incrementen les oportunitats per als riscos d'obtenir una prestació diferent de la contractada i de modificar injustificadament el contracte o acceptar injustificadament falsos contractes «complementaris». A més, en propiciar els riscos anteriors, es generen indirectament oportunitats per autoritzar pagaments indeguts o no exigir responsabilitats per incompliments.
41. **Resistències a emprar els mecanismes d'exigència de responsabilitats** previstos per l'ordenament jurídic (la resolució del contracte, la imposició de les penalitats previstes als PCAP o document descriptiu o l'exigència al contractista d'indemnització per danys i perjudicis causats a l'entitat adjudicadora), sovint amb arguments com que són ineficaços (percepció o certesa, segons el cas, que el titular de l'òrgan de contractació s'hi oposaria, o bé incertesa i la llunyania en el temps dels resultats, sobretot si comporten recursos en via contenciosa administrativa) o per mancances internes (complexitat organitzativa de la seva tramitació, manca de l'expertesa jurídica necessària per a dur a terme aquests tràmits, falta de personal suficient que prioritza destinar el seu temps a la preparació i la licitació dels contractes).

Aquestes actituds i arguments creen incentius per a no proposar o no incoar els procediments per tramitar les penalitats previstes per incompliment del contracte, 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 efectuat la recepció de l'obra, descartar de forma automàtica la possibilitat de reclamar danys i perjudicis per pràctiques col·lusòries. A més, si el contracte cobreix una necessitat recurrent, i el proveïdor pot tornar a presentar-se a la nova licitació, apareix un nou incentiu per a futures pràctiques irregulars adreçades a impedir que aquell proveïdor pugui presentar-se novament o, si ho fa, que pugui guanyar la licitació.

Factors de risc personals i relacionals

Sovint són les persones que conformen una organització les que fan que els riscos inherents a la contractació siguin molt o poc probables. Per això, és important analitzar, precisament, el factor humà¹¹; és a dir, tots els aspectes que tenen a veure amb la gestió de les persones, els equips de treball i les relacions personals.

L'Oficina Antifrau ha identificat els següents factors de risc personals i relacionals que contribueixen a fer més probables els riscos inherents a la contractació pública.

42. **Manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat.** A la contractació, com a molts altres àmbits d'activitat pública, hi ha persones que, per inclinació personal o per experiències professionals prèvies, són extremadament conscients de la importància de guiar-se per l'ètica professional pública i estar amatents a les situacions que poden posar en risc la integritat de la institució a la qual serveixen. Tot i així, un dels problemes més freqüents en les institucions

¹¹ Vegeu una explicació detallada d'aquests factors, així com dels motors més habituals de la conducta transgressora a *El factor humà. Motivacions per transgredir i els factors de risc personals*, publicat al 2018 per l'Oficina Antifrau.



públiques és que un nombre important de les persones que hi treballen no han reflexionat sobre els riscos inherents a les funcions que desenvolupen. La manca de programes de sensibilització sobre ètica pública aplicada a la contractació i de formació sobre quins són els riscos de corrupció, frau o altres irregularitats freqüents o greus en la contractació pública, sobre quins indicis ens han de posar en alerta i sobre com actuar en cas d'observar-los creen oportunitats perquè qualsevol d'aquells riscos s'acabi materialitzant.

Tant el reclutament com la formació i el desenvolupament professional de les persones i equips que treballen en contractació són clau per reduir o incrementar els riscos d'irregularitats, frau i corrupció. Els quatre factors de risc que segueixen **impacten en el grau d'especialització professional** del personal que participa en procediments de contractació. Quan incideixen en una institució originen o faciliten oportunitats d'errors i ineficiències que poden constituir irregularitats i, en casos greus, poden generar motius per incórrer en actes fraudulents per ocultar-les o, fins i tot, el coneixement d'aquestes irregularitats pot ser aprofitat per terceres persones amb l'objectiu de captar persones per a trames de corrupció.

43. **Un reclutament no meritocràtic** que permet seleccionar o promocionar persones que no reuneixen la competència professional suficient per a les tasques o les responsabilitats que han d'assumir en la contractació pública de la institució. En aquelles institucions amb aquest problema, les persones indègudament reclutades es poden arribar a sentir en situació de dependència (o «deute») respecte qui les ha triat sabent que no tenien l'expertesa suficient. En aquests casos, també està en risc l'objectivitat i la imparcialitat de les persones així reclutades.
44. **Manca d'especialització en la normativa de contractació.** Sovint la formació impartida resulta insuficient per conèixer, interpretar i aplicar adientment una normativa extremadament complexa, dispersa i sotmesa a canvis constants. En ens públics grans o mitjans, resulta crítica la política de formació de l'entitat i com s'afavoreix l'accés a una oferta formativa suficient. En canvi, en els ens de petites dimensions i amb poc personal, aquest factor de risc és complicat de resoldre per se i l'abordatge preventiu segurament passi per resoldre febleses sistèmiques que s'exposen més endavant. En qualsevol cas, el domini insuficient de la normativa aplicable incrementa el risc d'incórrer en actes irregulars.
45. **Un escàs desenvolupament de les competències de compra,** que sovint acaben depenent de les característiques personals i del compromís individual per cercar la informació i la formació necessaris en cada cas: coneixements tècnics específics sobre allò que cal adquirir, habilitats de compra professional¹², de treball en equip, de recerca i innovació, etc. Tradicionalment, aquestes necessitats de desenvolupament professional s'han atès de forma més aviat residual. Els dèficits de competència professional posen en risc l'ús eficient dels fons públics i sovint porten a dependre de l'expertesa dels contractistes habituals o d'altres operadors econòmics amb interessos en allò que se'ls consulta, cosa que pot posar en risc la lliure competència o, fins i tot, la igualtat en l'accés a les licitacions públiques.
46. **El desconeixement o escàs ús d'eines de suport a la compra disponibles:** de contractació electrònica, d'orientació jurídica, de suport i promoció de la integritat; de cooperació i d'assistència tècnica.

¹² Tècniques d'anàlisi de necessitats, d'anàlisi de mercats i de tipus de proveïdors; metodologies de càlcul, d'anàlisi de costos i d'estimació de preus; estratègies de proveïment; models de remuneració en funció de la tipologia de serveis i dels nivells de servei; models de seguiment de la contractació; mètodes per construir sistemes d'indicadors de seguiment de l'execució, etc.



Els dos factors de risc següents ens alerten d'una atenció marginal a l'acompliment professional i a la carrera de les persones empleades en contractació en una institució.

47. **Supervisió jeràrquica deficitària.** En algunes organitzacions públiques, la cadena de comandament no supervisa suficientment la forma amb què les persones que treballen en el proveïment institucional compleixen les funcions i responsabilitats encomanades, ja sigui per insuficient formació dels comandaments, ja sigui per una cultura organitzativa tan centrada en els resultats que relega a un segon terme la forma d'aconseguir-los. El seguiment inadequat de les tasques clau per a una preparació, licitació i execució professionals dels contractes crea oportunitats de no detectar conductes irregulars, fraudulentos o corruptes. A més, complica una avaluació objectiva de l'acompliment individual que permeti identificar quines competències professionals cal millorar i planificar la formació necessària per a capacitar les persones consegüentment. Incrementa, per tant, el risc d'errors, ineficiències i pràctiques irregulars.
48. **Manca de gestió de la carrera professional dels especialistes en compra pública.** La Comissió Europea va alertar ja al 2017 de la necessitat d'abordar aquest factor de risc tan estès. Quan incideix en una institució, dificulta atorgar responsabilitats proporcionals a la capacitat i l'experiència del personal, impedeix garantir el nivell d'expertesa adient per a la complexitat de cada contracte i, amb el temps, genera desmotivació i frustració professional. La incapacitat resultant o, fins i tot, l'eventual desídia creen oportunitats per als riscos d'errors i pràctiques irregulars o d'actes fraudulents per a ocultar-los.

Els factors de risc següents alerten de febleses en el **blindatge institucional a la independència tècnica, l'objectivitat i la imparcialitat** dels servidors públics d'una institució.

49. **Insuficient detecció d'interessos personals que podrien influir en les decisions professionals:** no formar a tots els servidors públics (empleats i alts càrrecs) sobre com detectar i gestionar els conflictes d'interès; no supervisar adequadament la presentació a temps, completa i veraç de les declaracions d'interessos legalment previstes; no articular instruments de detecció d'interessos específics per a responsabilitats d'alt risc per a la contractació institucional (per exemple, declaracions responsables); no promoure que els comandaments supervisin la correcta detecció dels interessos particulars del personal sota la seva responsabilitat que participa en qualsevol fase dels procediments de contractació, etc.
50. **Laxa resposta als conflictes d'interès reals i, sobretot, potencials:** no supervisar de forma acurada el compliment de les obligacions d'abstenció en els procediments de contractació; no divulgar el dret de recusació com a mecanisme per reportar potencials interessos particulars no detectats; no supervisar periòdicament el compliment de les obligacions de sol·licitar la compatibilitat per dur a terme segones ocupacions o conservar altres fonts d'ingressos; no implantar polítiques de regals específiques per a les característiques de cada organització; no fer cap mena de seguiment post-càrrec davant indicis de portes giratòries, etc.
51. **Inestabilitat en l'ocupació de llocs de treball involucrats en la compra pública** que dificulta als empleats públics resistir davant de pressions per incórrer —o no alertar, segons el cas— en praxis irregulars, fraudulentos o corruptes. La inestabilitat es manifesta tant en funcionaris interins que continuen exercint després de molts anys, com en funcionaris de carrera que passen anys ocupant aquests llocs en comissió de serveis o encàrrecs de funcions. En no ser titulars de les places que ocupen, no gaudeixen de la inamovibilitat prevista per afavorir l'objectivitat, la imparcialitat i la independència tècnica davant eventuais pressions. En els casos més extrems, s'han detectat entitats adjudicatòries amb



polítiques de recursos humans orientades a perpetuar la provisionalitat en la selecció i el proveïment de les places.

52. **Atribució de funcions reservades a funcionaris a** persones que, en no reunir aquesta condició (personal eventual, laboral o professionals a través de contractes administratius), no gaudeixen del dret a la inamovibilitat.
53. **Desconeixement de l'existència de biaixos cognitius, de com operen i com poden distorsionar la presa de decisions.** La manca de consciència impedeix a les persones estar alerta i posar en marxa estratègies per garantir la correcció, l'objectivitat i la imparcialitat de les seves decisions. Per això, genera moltes oportunitats de riscos sobre les quals no hi ha consciència.

Els darrers factors de risc adverteixen d'una **pobre gestió de les relacions personals**¹³ amb contractistes, licitadors i altres actors externs en la contractació i l'execució dels contractes que genera oportunitats d'influència indeguda en les decisions dels servidors públics.

54. **Agendes públiques dels alts càrrecs amb contingut opac**, sovint sota etiquetes com «seguiment de temes», que impedeixen la transparència real de les seves relacions professionals. Altres dèficits freqüents són importants dificultats per trobar les agendes en els webs institucionals, la dispersió de les dades en diversos arxius (per mesos, per alt càrrec...), dubtes sobre la completesa de la informació, etc.
55. **Escassa documentació i registre de l'activitat pública relacional dels alts càrrecs i personal assimilat** que impedeixen un adequat retiment de comptes quan se sol·licita (organismes de control o pel dret d'accés a la informació pública): no documentar els ordres del dia de les reunions, no redactar actes (intervinents, temes tractats, acords adoptats, informació rellevant, documentació lliurada, etc.), no deixar registre documental de la informació intercanviada en actes institucionals amb actors externs susceptibles d'influir en decisions presents o futures relacionades amb el proveïment institucional, etc.
56. **Manca de rotació i altres dèficits en la gestió de les relacions professionals entre personal al servei dels ens públics i contractistes.** 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, consubstancial a la naturalesa política dels seus mandats— acostuma a ser una circumstància positiva per a les organitzacions. Tanmateix, en llocs de treball especialment vulnerables, com aquells on s'estableixen relacions professionals de llarga durada amb contractistes, la manca de rotació periòdica incrementa les oportunitats de riscos relacionats amb la influència indeguda o amb l'assumpció d'interessos d'altres corporacions. Per aquesta raó, algunes administracions públiques europees regulen la durada màxima en determinats llocs de treball especialment vulnerables als riscos per a la integritat.
57. **Manca de segregació de funcions en el cicle de contractació.** La segregació de funcions és un mecanisme preventiu clàssic per assegurar que en un procediment no es concentra la responsabilitat sobre dues o més funcions intrínsecament interrelacionades en una única persona o unitat organitzativa. La no segregació de funcions interrelacionades incrementa les oportunitats de riscos transversals a les tres fases del procediment (no detectar els conflictes d'interès de les persones que

¹³ Aquests factors relacionals s'expliquen amb més profunditat en la publicació *Els factors organitzatius: Incentius i oportunitats de risc derivats del funcionament intern de cada institució* (Oficina Antifrau, 2019).



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). Aquestes oportunitats s'intensifiquen **en entitats que concentren la seva contractació en un o pocs mercats** i tramiten alhora múltiples contractes **en els quals hi poden estar participant els mateixos operadors econòmics** en diferents fases del procediment.

Factors de risc que generen percepció d'impunitat dins les organitzacions

La percepció d'impunitat dins d'una organització potencia que algunes persones motivades o incentivades a incórrer en actes irregulars, fraudulents o corruptes es decideixin a fer-ho si se'ls presenta l'oportunitat. Aquesta percepció d'impunitat sol resultar de la incidència d'un o més dels següents factors de risc¹⁴.

58. **Precedents de no detecció i no sanció d'irregularitats.** Quan en una organització es produeixen actes irregulars, fraudulents o corruptes sense que siguin aturats ni se n'exigeixin responsabilitats, aquesta «resposta» s'emmagatzema **en la memòria organitzativa**, a disposició de la resta de membres de l'organització. En el futur, hi podran recórrer per invocar-los com a precedents i forjar racionalitzacions¹⁵ que facilitin la normalització institucional. Aquests precedents no es poden negligir. Els membres de l'organització els empren per valorar, ni que sigui de forma intuïtiva, la capacitat i voluntat institucional de detectar les transgressions i de sancionar-les proporcionalment. Així conformen llurs percepcions respecte al grau d'impunitat d'aquelles transgressions, i discorren sobre la potencial impunitat d'altres. Sigui o no acurada, quan la percepció d'impunitat és elevada i generalitzada, potencia que les persones disposades a incórrer en aquelles pràctiques aprofitin les oportunitats si aquestes es presenten.
59. **Precedents de represàlies a persones alertadores.** En la història de cada institució, el fet que alguna persona que va intentar alertar als màxims responsables institucionals sobre praxis irregulars, fraudulentes o corruptes patís represàlies enlloc de ser escoltada i protegida, deixa una forta empremta en la memòria organitzativa. Esdevé un advertiment a la resta de membres de l'organització sobre què poden esperar si aixequen la veu contra indicis de transgressions observades o conegudes per altres vies. A més, contribueix a consolidar la percepció d'impunitat, per això constitueix un factor de risc que requereix actuacions preventives immediates: el reconeixement oficial com a represàlies, la desautorització de qualsevol racionalització justificadora emprada en el passat, el compromís de no tolerar-ne la repetició i l'adopció de mesures organitzatives per protegir les persones alertadores. Per contra, eludir aquests precedents per «incòmodes» i negligir el seu tractament potencia la probabilitat que es materialitzin els riscos inherents a la contractació.
60. **Renúncia a comunicar internament les transgressions aturades i no tolerades.** A totes les organitzacions es produeixen transgressions. Des del moment que es detecten i mentre s'investiguen els fets, es verifiquen els indicis o sospites i es determina com reconduir cada situació i com depurar responsabilitats, cal mantenir la reserva i la discreció que requereixen aquestes actuacions. Però un cop resoltes, donar a conèixer internament, a través de canals formals, les pràctiques irregulars,

¹⁴ Podeu trobar una explicació més extensa d'aquests factors i dels presentats als dos subapartats següents a [Factors potenciadors i perpetuadors dels riscos. Com es normalitza la corrupció a les organitzacions](#) (Oficina Antifrau, 2020).

¹⁵ La racionalització és el procés mitjançant el qual les persones que s'involucren en pràctiques corruptes cerquen, elaboren i empren arguments o relats construïts socialment per «legitimar» la seva conducta. Forma part d'un procés més ampli de normalització de la corrupció a les organitzacions que podeu trobar descrit a la publicació citada en la nota al peu anterior.



fraudulentes i corruptes detectades, així com les mesures adoptades envia un missatge clar que aquelles pràctiques no seran tolerades i desmunta o, si més no comença a qüestionar, qualsevol percepció d'impunitat anterior. Per contra, renunciar a una comunicació interna formal i constructiva, que pugui aturar la comunicació interna informal i potencialment esbiaixada del que ha succeït, contribueix a mantenir les percepcions d'impunitat preexistents.

61. Cultures o subcultures organitzatives desviades de l'ètica professional pública.

Les (sub)cultures organitzatives desviades de l'ètica pública conformen entorns o ambients on es toleren de forma rutinària comportaments que en altres ens públics amb sòlides cultures d'integritat serien impensables. La subsistència d'aquest tipus de cultures al llarg del temps facilita que determinades transgressions arribin a institucionalitzar-se¹⁶. La conseqüent percepció de tolerància potencia la disposició d'algunes persones a aprofitar les oportunitats per incórrer en actes irregulars, fraudulents o corruptes, o bé a cedir davant de pressions d'altres per fer-ho. D'aquí la importància d'avaluar periòdicament l'homogeneïtat i l'alineament de la cultura organitzativa d'una institució respecte els principis, valors i normes, i d'aplicar les mesures correctives necessàries: clarificació d'estàndards, formació, sensibilització, etc.

62. Regles o sistemes de treball informals que «protegeixen» d'eventuals acusacions i reforcen la percepció d'impunitat.

En algunes institucions, es formen grups de persones que funcionen de forma hermètica i opaca respecte a la resta de l'organització amb la finalitat d'articular regles informals o sistemes de treball que dificultin la detecció d'irregularitats, frau o corrupció, impedeixin eventuals acusacions i facilitin eludir responsabilitats individuals. Els exemples poden ser molt diversos, des de no deixar per escrit les instruccions de treball a ignorar les comunicacions escrites en rebre indicacions verbals contràries, fins a segmentar el treball de forma que permeti al·legar desconeixement més enllà de les tasques pròpies o implantar formes de gestió atípiques que dificulten el control de l'activitat real. Aquest factor de risc reforça, en definitiva, la percepció d'impunitat entre els seus membres i incrementa la probabilitat que es materialitzi qualsevol dels riscos inherents a la contractació pública.

63. Dinàmiques interpersonals o grupals que reforcen les percepcions de tolerància i impunitat de les transgressions.

Aquest factor de risc alerta de la necessitat d'identificar dinàmiques o interaccions amb les quals es pressiona als individus per (1) inhibir l'expressió de punts de vista contraris als predominants i que permetrien desmuntar determinades racionalitzacions emprades per justificar transgressions ja institucionalitzades; (2) desactivar l'exercici de l'autocrítica i de la reflexió autònoma quan apareixen dilemes o situacions on hi ha qüestions ètiques en joc, i (3) desencoratjar o impedir l'alerta davant pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes. Alguns exemples d'aquestes dinàmiques són lleialtats malenteses o erròniament dipositades («corporativisme», «solidaritat interna»); interaccions interpersonals intimidatòries; relacions de desconfiança generalitzades que fomenten la tendència al silenci i a l'aïllament organitzatiu; dinàmiques de comandament on es prioritza la consecució d'objectius a ultrança, etc. Aquestes dinàmiques consoliden la percepció de tolerància o impunitat de les transgressions i potencien la probabilitat dels riscos.

¹⁶ Procés mitjançant el qual un acte de corrupció, o qualsevol altra pràctica transgressora que es materialitza per primer cop, es va incorporant a les estructures i els processos d'una organització i que a través de la rutinització esdevé estable i pot arribar a sobreviure el reemplaçament de tota una generació d'empleats. Forma part d'un procés més ampli de normalització de la corrupció que podeu trobar descrit a la publicació *Factors potenciadors i perpetuadors dels riscos. Com es normalitza la corrupció a les organitzacions* (Oficina Antifrau de Catalunya, 2020).



Factors de risc en el lideratge ètic

El tipus de lideratge que s'exerceix des de la direcció política i administrativa d'una institució és clau per prevenir la corrupció i altres irregularitats en la contractació pública. El lideratge ètic parteix de l'exemplaritat de les persones que ocupen llocs directius o de comandament. Es manifesta quan els seus actes i paraules fomenten els més elevats estàndards ètics; però, sobretot, quan responen de forma àgil, proporcional i coherent davant de qualsevol transgressió de l'ètica professional pública, per tal de reconduir-la i, si s'escau, exigir-ne responsabilitats.

En aquest sentit, és prioritari actuar sobre qualsevol dels tres factors següents que pugui incidir en la contractació pública d'una institució i detenir els processos de normalització de qualsevol mala praxis ja materialitzada.

64. **Models de comportament impropis d'un servidor públic en la cadena directiva i de comandament.** Quan es produeixen conductes impròpies en el lideratge polític o administratiu d'una institució, aquestes fixen un baix to ètic institucional. Les paraules i els actes d'aquestes persones faciliten que els principis, els valors i les normes fixats formalment (normativa, codis ètics, recomanacions de bones pràctiques...) es menystinguin i, en els casos on hi ha més dubtes sobre la conducta adient, sovint prevalen com a referent ètic les regles informals deduïdes de la seva conducta. Quan aquest factor de risc incideix en una organització i no es redreça, potencia tots els riscos per a la integritat en la contractació.
65. **Manca de voluntat o compromís amb el foment de la integritat institucional i la lluita contra la corrupció en la contractació pública.** Sovint les persones que lideren una institució i el seu proveïment no consideren prioritari posar en marxa plans d'integritat en la contractació o bé no assignen temps, recursos i persones suficients per a dissenyar-los, implantar-los i sostenir-los al llarg del mandat. En d'altres casos, circumstàncies conjunturals (escàndols, estratègies polítiques...) porten a implantar plans d'integritat en la contractació, però aviat defalleix el compromís per fer efectives determinades mesures preventives o contingents previstes, per raons diverses: pèrdua d'interès o de prioritat política, perquè afecten algun directiu o comandament institucional, perquè sorgeixen resistències internes o externes, etc. La manca de compromís amb el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció en la contractació pública recolza la percepció d'impunitat en institucions amb una memòria organitzativa que acumuli precedents de no detecció i no sanció de transgressions, represàlies envers les persones alertadores, o bé cultures, sistemes de treball o dinàmiques interpersonals o grupals que reforcin aquesta percepció. Però sobretot, aquest factor de risc crea incentius perquè un cop comès un acte irregular, fraudulent o corrupte es desencadeni el seu procés d'institucionalització i acabi normalitzant-se.
66. **Manca d'assignació clara de responsabilitats ètiques en la cadena de comandament de la contractació.** Les institucions que no expliciten les responsabilitats de les persones que lideren o que exerceixen algun tipus de comandament en la seva contractació faciliten la **dilució «corporativa» de la responsabilitat ètica**. Quan l'exigència de responsabilitats individuals és inversemblant, sorgeixen oportunitats perquè aquelles persones adoptin **comportaments que «autoritzen» de facto les transgressions** que es puguin materialitzar i contribueixin a normalitzar-les. Aquesta autorització informal es produeix quan s'ignoren els indicis o, fins i tot, les proves d'actes irregulars, fraudulents o corruptes; quan s'empren racionalitzacions que els justifiquen o condonen; quan es manté el silenci sobre aquells actes; quan se centren tots els esforços en que el coneixement dels fets no transcendeixi la unitat administrativa o la institució; quan s'infravaloren les repercussions; quan sols es traslladen les persones implicades a un altre servei, departament... o, en els casos més extrems, quan se les promociona.



Factors de risc en la cultura ètica organitzacional

La cultura d'una organització està formada pel conjunt de normes, valors, assumpcions i significats compartits que guien el comportament dels seus membres. Els seus instruments formals (codis de conducta, comitès o referents ètics, canals d'alerta...) i les convencions informals (normes no escrites, costums, prioritats tàcites...) articulen un sistema d'orientacions i controls ètics que s'han demostrat altament efectius. Però aquests instruments no sempre estan alineats amb els principis i valors de l'ètica professional pública. Gestionar la cultura ètica d'una organització requereix observar com es duu a terme la deliberació ètica en les situacions que plantegen dubtes o dilemes quotidians i avaluar el sistema d'eines i actors, formals i informals, que l'organització ha articulats per orientar-la (sistema d'integritat institucional).

La manca d'una gestió adient de la cultura ètica organitzativa es manifesta en els següents sis factors de risc, que no només faciliten la materialització dels riscos en actes irregulars, fraudulents o corruptes, sinó que contribueixen a perpetuar-los.

67. **Manca d'obertura i foment institucional del debat ètic.** En un àmbit amb tants riscos com la contractació pública, és fonamental l'obertura a debatre les qüestions ètiques subjacents a les decisions i actuacions ja adoptades o que s'han de prendre en el futur. Quan els membres d'una organització no senten la llibertat necessària per plantejar dilemes ètics i potencials comportaments no ètics; quan la «debatabilitat» ètica s'associa a incompetència professional; quan es desacredita com a pèrdua de temps o quan es considera un desafiament jeràrquic, s'està dificultant, en primer lloc, detectar la diversitat de posicionaments davant una mateixa qüestió. En segon lloc, s'impedeix el diàleg organitzatiu sobre quins valors i principis de l'ètica pública estan en joc en situacions complicades del seu proveïment, i quines alternatives d'actuació són no només legals sinó també les més íntegres i preferides per aquella institució. En darrer lloc, aquesta manca de debat pot arribar a facilitar la normalització de comportaments impropis i actes irregulars, fraudulents o corruptes en una organització.
68. **Codis ètics que no aterren els principis i normes generals als dilemes específics del proveïment de cada organització.** Els codis ètics o documents de bones pràctiques en la contractació són instruments claus d'una infraestructura d'integritat. La seva funció és determinar i definir què vol dir integritat en el context del proveïment específic de cada institució. Si no es dissenyen, implanten i divulguen codis ètics aterrats a la realitat concreta de cada organització, es facilita l'aparició de «zones grises» o ambigües, d'oportunitats que les persones categoritzin com a acceptables comportaments que vulnereu els principis que haurien de guiar la contractació pública. Tot i així, sovint les institucions no han analitzat i determinat de quines maneres els principis, els valors i les normes podrien veure's vulnerats ateses les característiques de la seva contractació. O bé no han definit i recollit de forma clara els estàndards de comportament que aquella organització espera en aquelles situacions de risc o de particular vulnerabilitat. En no fer-ho, l'organització està renunciant a explicitar la conducta ètica esperada davant els dilemes o situacions de risc per a la integritat de l'ens públic. S'incrementa, així, la probabilitat que es perpetuïn determinades racionalitzacions que justifiquen i normalitzen tant conductes impròpies, com actes irregulars, fraudulents o corruptes.
69. **Manca de comitès ètics o persones de referència a qui demanar orientació ètica o deficient interrelació** d'aquests amb la resta de components del sistema d'integritat institucional. Quan les institucions no estableixen cap persona o òrgan col·legiat encarregat de guiar i orientar la deliberació de les persones a qui se'ls plantegen qüestions ètiques, també les relacionades amb la contractació i l'execució dels contractes, s'arrisquen que aquesta deliberació es faci només des de



l'ètica individual, que pot col·lidir amb l'ètica professional pública, o bé que els processos de racionalització i socialització de la corrupció i altres irregularitats desactivin la funció d'alerta ètica individual que tenen els dilemes i perpetuïn aquelles transgressions. Una variant d'aquest factor de risc es produeix quan, tot i tenir un comitè o referents ètics, aquests actuen sense el suport o alineament de la resta d'elements del sistema d'integritat institucional (lideratge ètic, obertura al debat, codis clars,...) i, conseqüentment, reben poques consultes o les seves respostes no es consideren rellevants.

70. **No és promou l'alerta interna com a mecanisme de defensa de l'interès públic.** La promoció activa d'una cultura organitzativa de defensa del bé públic és fonamental per encoratjar el personal o qualsevol individu que es relacioni amb la institució a aixecar la veu per alertar de comportaments impropis i de pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes. Comunica preocupació per eventuais comportaments poc ètics o transgressors i dificulta mantenir posicions vagues davant les alertes o decidir «cas a cas». Quan aquest dèficit d'encoratjament a la cultura d'alçar la veu i alertar, a través d'actuacions formals i informals periòdiques (*speak up policies*), s'uneix a una manca de recordatoris, des de la cúpula directiva, de la prohibició de qualsevol forma de represàlia envers les persones alertadores, aleshores alertar d'indicis d'actes irregulars, fraudulentos o corruptes es percep com un risc personal. Per això, aquest factor perpetua aquelles transgressions.
71. **Manca de canals interns segurs d'alerta.** Actualment, poques institucions disposen de canals idonis i segurs per alertar d'indicis de pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes que els sistemes de treball informals o determinades dinàmiques grupals de la institució poden estar ocultant. Sovint, l'únic canal per alertar internament és la cadena de comandament o, en ens públics prou grans, els serveis d'inspecció interna o d'auditoria, segons el tipus d'ens. La manca d'implantació de canals interns d'alerta que compleixin els requeriments mínims establerts per la Directiva (UE) 1937/2019, de 23 d'octubre, de protecció de les persones que informen d'infraccions del Dret de la Unió, és un factor perpetuador dels riscos en la mesura que dificulta la detecció de transgressions materialitzades i facilita la seva normalització.
72. **Manca d'avaluació periòdica del sistema d'integritat institucional.** Per detectar el grau de desalineament de la cultura organitzativa amb els principis, valors i normes establerts en l'ordenament jurídic, és necessari avaluar periòdicament els elements formals (programes d'integritat o anticorrupció, anàlisis de riscos, codis ètics, instruments d'orientació ètica, canals d'alerta...) i informals (lideratge ètic, cultura ètica organitzativa, clima ètic, actituds respecte a la corrupció o respecte l'alerta interna sobre transgressions, etc.) del sistema d'integritat institucional. La no avaluació periòdica d'aquest sistema és un factor de risc perquè dificulta la identificació de normes socials, valors, assumpcions i significats compartits (cultura ètica organitzativa) o bé d'actituds (clima ètic) normalitzades que faciliten la perpetuació de conductes impròpies o transgressions ja materialitzades.

Alguns factors externs detectats durant l'estudi

Tot i no ser objecte directe del present estudi, perquè no poden ser resolts per les entitats que contracten, l'Oficina Antifrau ha volgut deixar constància d'alguns factors de risc externs identificats. Els vuit primers són febleses estructurals de la contractació pública que creen incentius i oportunitats per als riscos inherents a la contractació diagnosticats. Els dos últims són recordatoris d'importants dèficits del sistema nacional d'integritat que continuen creant incentius externs per a aquells riscos.



Algunes febleses estructurals que requereixen actuacions preventives dels poders públics competents

73. Una regulació massa complexa, dispersa i sotmesa a canvis constants. La regulació de la contractació pública és multi-nivell (normativa europea, estatal i autonòmica), excessivament complexa (per extensió, per l'estructura, per l'ampli marge d'interpretació que requereix en qüestions claus, per imprecisions o buits en la redacció...) i està sotmesa a canvis massa freqüents. Aquests trets incrementen considerablement la dificultat d'identificar la norma aplicable a cada situació i d'interpretar-la adequadament, en particular entre empleats públics poc especialitzats. Es creen, així, múltiples oportunitats per als riscos inherents a la contractació pública.

En el marc actual de crisi sanitària (pandèmia de COVID-19) i econòmica, amb molta contractació d'emergència i la promesa de gran quantitat de recursos públics per pal·liar-ne els efectes, les actuacions preventives encaminades a pactar l'estabilitat del marc normatiu, clarificar-lo i simplificar-ne l'aplicació seguint l'esperit de les directives europees són prioritàries i inajornables.

74. Una concentració substancial de la contractació pública en els ens instrumentals. La contractació pública a Catalunya està molt concentrada en els ens instrumentals del sector públic. Això fa que alguns factors de risc institucionals abans exposats (com el marge per interpretar a la baixa el nivell de subjecció a la llei de contractes o l'afebliment estructural dels control interns) tinguin un impacte potencial més sever. Tanmateix, les dificultats actuals per disposar de dades bàsiques agregades sobre la contractació dels ens instrumentals de totes les administracions catalanes impedeixen dibuixar un mapa de calor complet d'aquests riscos.

75. Un mapa municipal amb un 78% de micro-entitats adjudicatòries que impacta en la professionalització i l'eficiència del proveïment local. A Catalunya hi ha 947 municipis, el 78% dels quals tenen una població de menys de 5.000 habitants, fet que configura ajuntaments amb poc personal o personal insuficientment especialitzat i un nombre molt elevat d'òrgans de contractació que dificulta les economies d'escala en l'adquisició de serveis i subministraments bàsics. Les actuacions públiques encaminades a afavorir la compra conjunta, facilitar-los assessorament en estratègies de proveïment i garantir-los l'assistència d'especialistes en els moments claus dels expedients de contractació són mesures imprescindibles i inajornables per prevenir els riscos inherents a la contractació pública.

76. Progressiu augment de la freqüència i la durada de les pròrrogues pressupostàries dels executius territorials. La manca d'aprovació dels pressupostos de les administracions territorials implica la pròrroga automàtica 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 exercicis anteriors, amb les limitacions assenyalades. En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, ha augmentat la freqüència i amplitud de les pròrrogues pressupostàries¹⁷. Caldria estudiar si aquest increment és similar als executius locals i avaluar l'impacte sobre l'eficiència de la contractació pública.

¹⁷ 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



77. **Insuficiència estructural en el finançament de serveis públics sanitaris i assistencials.** 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. Aquest és un incentiu extern per desvincular la contractació de les organitzacions públiques respecte del cicle pressupostari, atès que la continuïtat en el proveïment d'aquells serveis i subministraments no es pot interrompre. Caldria estudiar l'impacte en l'eficiència de la seva contractació i prioritzar en l'agenda pública la cerca de solucions.
78. **Cap organisme assumeix la supervisió sistemàtica del nivell de subjecció a la LCSP amb què contracten les institucions.** Actualment, la interpretació inadequada del nivell de subjecció a la LCSP amb què cada institució ha de contractar sols pot ser detectada cas per cas. Recau, en primer lloc, en els seus òrgans de control intern (en alguns ens instrumentals, no hi ha cap unitat o persona responsable del control intern). En segon terme, resta a mans d'òrgans de control extern que actuen de forma esporàdica, no sistemàtica: la Sindicatura de Comptes (en funció del seu pla anual d'activitat) o l'Oficina Antifrau de Catalunya (en funció de les denúncies rebudes).
79. **Un complex sistema de control i supervisió externes de la contractació, poc coordinat i amb escassetat de personal i mitjans.** El sistema de control i supervisió extern de la contractació pública actual es caracteritza, en primer lloc, per una gran diversitat d'organismes implicats de forma directa o indirecta: organismes de control extern dels comptes públics, de la lliure competència, del frau i la corrupció, del blanqueig de capitals, etc., a banda dels tribunals de recursos en la contractació i dels òrgans jurisdiccionals. Bona part d'aquests no compta amb personal ni amb eines adients per a un control efectiu suficient i en terminis prudencials, sobretot per al control de determinats tipus de contractes que requereixen una expertesa tècnica especial (obra pública, tecnologies de la informació i la comunicació, etc.). Finalment, existeixen importants dèficits de col·laboració interinstitucional; per exemple, manca d'accés dels òrgans de control extern no jurisdiccionals a bases de dades clau per a la lluita contra la corrupció.
80. **Manca de dades agregades i obertes sobre el conjunt de la contractació pública a Catalunya.** Un obstacle per a un bon estudi de la contractació pública a Catalunya és la manca de publicació agregada i en format de dades obertes d'informació tan elemental com els llistats complets d'òrgans de contractació de Catalunya (administracions autonòmica, local i universitària), el nivell de subjecció a la LCSP amb què estan contractant, la despesa pressupostada per a compra i inversió que gestionen, les dimensions de les respectives plantilles de personal, etc. Això dificulta estudiar el grau d'impacte dels problemes institucionals detectats en aquest informe. Conseqüentment, l'efectiva resolució dels problemes que generen, potencien i perpetuen els riscos inherents a la contractació depèn de la voluntat dels ens públics d'autoavaluar els seus riscos i començar a dissenyar plans amb les mesures preventives més idònies en cada cas.

Dos dèficits del sistema nacional d'integritat ara ja inajornables

81. **Deficiències en la regulació del finançament dels partits polítics generen incentius per a un clientelisme que converteix la contractació pública en «moneda de canvi».** Aquest factor de risc extern continua generant incentius per obtenir

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.



recursos econòmics o suport material dels operadors econòmics, a canvi de «contraprestacions»: adjudicacions de contractes en aquells ens territorials on el partit en qüestió governa (o té expectatives de fer-ho), amb casos sobradament coneguts en l'àmbit de la contractació de serveis o d'obra pública.

En l'actual situació de crisi sanitària, econòmica i social, i havent-se anunciat la mobilització d'un volum extraordinari de fons públics per donar-hi resposta, és primordial abordar aquestes deficiències que estimulen la corrupció i el frau en l'ús d'aquells fons públics que es destinen al proveïment d'obres, subministraments i serveis.

- 82. Manca de transposició de la directiva de protecció a les persones alertadores i de recursos per a la seva efectiva protecció.** La manca de protecció eficaç dels alertadors o denunciants desencoratja l'alerta a les autoritats responsables quan un servidor públic, un empresari o qualsevol ciutadà té coneixement d'un cas de corrupció, frau o col·lusió, i minva la capacitat de prevenció, detecció i conseqüent actuació contingent per part de les entitats adjudicatòries afectades. El termini per transposar la Directiva (UE) 1937/2019, de 23 d'octubre, de protecció de les persones que informen d'infraccions del Dret de la Unió acaba el 17.12.2021 i representa una oportunitat de primer ordre per avançar en un marc normatiu fins ara inexistent. Els estats membres disposen d'un marge considerable per anar més enllà de les previsions mínimes de la Directiva i implantar una protecció més ambiciosa. És possible i recomanable ampliar l'àmbit objectiu d'aplicació, admetre les alertes anònimes i millorar el suport a la persona alertadora amb mesures econòmiques o psicològiques.

Conclusions

A totes les institucions hi ha accés a recursos públics i capacitat de decisió sobre com emprar-los; per tant, a totes existeix la possibilitat que algú els utilitzi per a finalitats diferents de les previstes, tot prioritant l'interès privat en lloc del públic. Tanmateix, la probabilitat que això succeeixi és diferent a cada institució. Varia en funció de com s'estiguin gestionant aquests riscos. Depèn del rigor amb què s'hagin identificat, analitzat i avaluat els riscos inherents a les funcions públiques que cada institució duu a terme. Depèn de la professionalitat amb què s'hagin dissenyat els plans d'integritat per tractar-los. Depèn del compromís polític per a dotar-los dels recursos suficients i adients. Depèn del lideratge, la tenacitat i el compromís de la cadena directiva i de comandament per implantar-los, dur a terme el seguiment i reiniciar aquest cicle de gestió.

Des de l'entrada en vigor de la LCSP, cap organització no es pot permetre continuar ignorant que contractar serveis, obres i subministraments comporta riscos. La millor forma de lluitar contra els riscos de corrupció, frau i qualsevol transgressió de la legalitat, al mateix temps que es fomenta el compromís amb els valors i principis de l'ètica professional pública, és a través d'una aposta sòlida per la prevenció. Ser proactius en lloc de reactius.

En l'àmbit de la contractació, ser proactius implica identificar de forma rigorosa i el més objectiva possible quins dels riscos inherents presentats en aquest informe són més probables en cada organització. Analitzar quins dels factors de risc institucionals exposats s'estan produint i avaluar en quin grau hi incideixen. Només aleshores és possible dissenyar, planificar i implantar les mesures preventives idònies per actuar contra els incentius i les oportunitats que generen, potencien i perpetuen aquells riscos. Sols així s'està treballant per reduir la probabilitat que es materialitzin.



Però també hi ha factors de risc externs; factors estructurals o sistèmics que requereixen solucions per part dels poders executius i legislatius competents. Mentre no s'incorporin a l'agenda pública, mentre es dilati en el temps el seu estudi i resolució, s'està condemnant els ens públics que contracten a suportar indefinidament incentius i oportunitats externs de corrupció i frau contra els quals no poden lluitar.

L'Oficina Antifrau de Catalunya vol continuar contribuint a l'abordatge d'aquests reptes. Per això, properament proposarà recomanacions preventives específiques, adreçades als poders públics i a les institucions que contracten.

