



Col·legi
de Censors Jurats
de Comptes
de Catalunya
=
EL CØL·L3G1

La gestió dels riscos de corrupció, frau i altres irregularitats en la contractació pública

«Prevenció i gestió dels riscos. Bases
conceptuals i aplicacions pràctiques»

ACCID (2019) Revista de Comptabilitat i Direcció, núm. 28.

Lara Baena García
Consultora de Prevenció

**Col·legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya
Barcelona, 3 de febrer de 2020**



I. Especificitats de la gestió dels riscos al sector públic



II. Riscos per a la integritat en la contractació pública



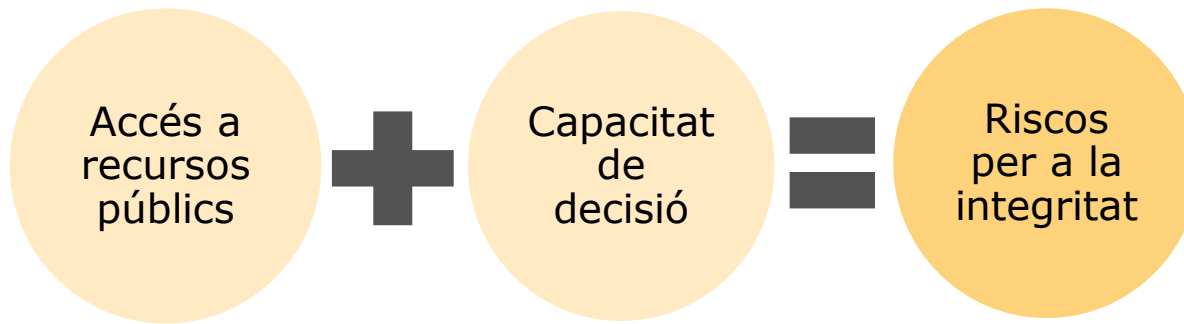
III. Eines desenvolupades per l'Oficina Antifrau



IV. Conclusions, preguntes i comentaris



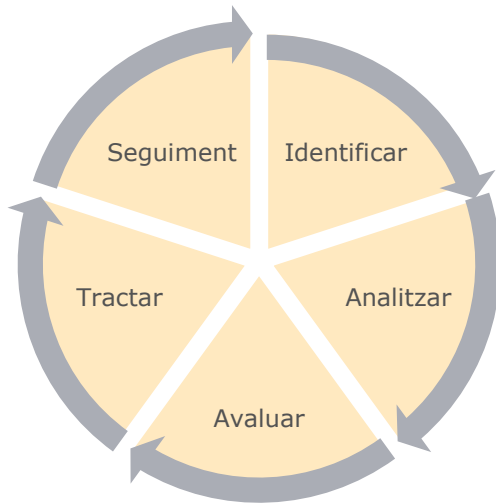
El punt de partida: la integritat dels ens públics



Totes les funcions públiques són intrínsecament vulnerables als riscos per a la integritat



Objectiu d'aquesta gestió de riscos



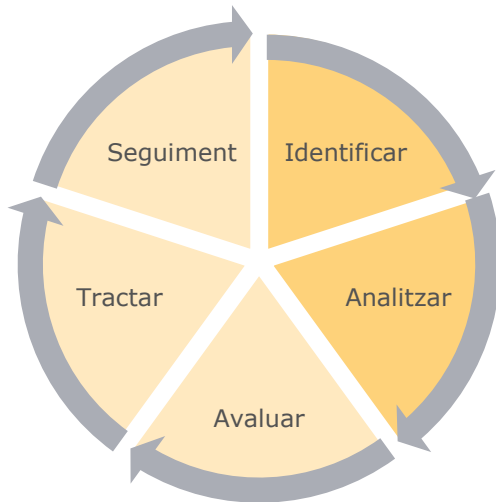
Cicle de gestió de riscos

“Una arquitectura i un conjunt coordinat d’activitats i mètodes per identificar, analitzar, avaluar, tractar i fer el seguiment dels potencials riscos relacionats amb la corrupció i el frau, amb l’objectiu **d’aconseguir una garantia raonable que la integritat de les institucions ha estat preservada**”

OCDE (2013) *Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*. cap. 7, pàg. 107.



Problemes detectats en la gestió de riscos per a la integritat dels ens públics



Cicle de riscos dels riscos

Identificació de riscos

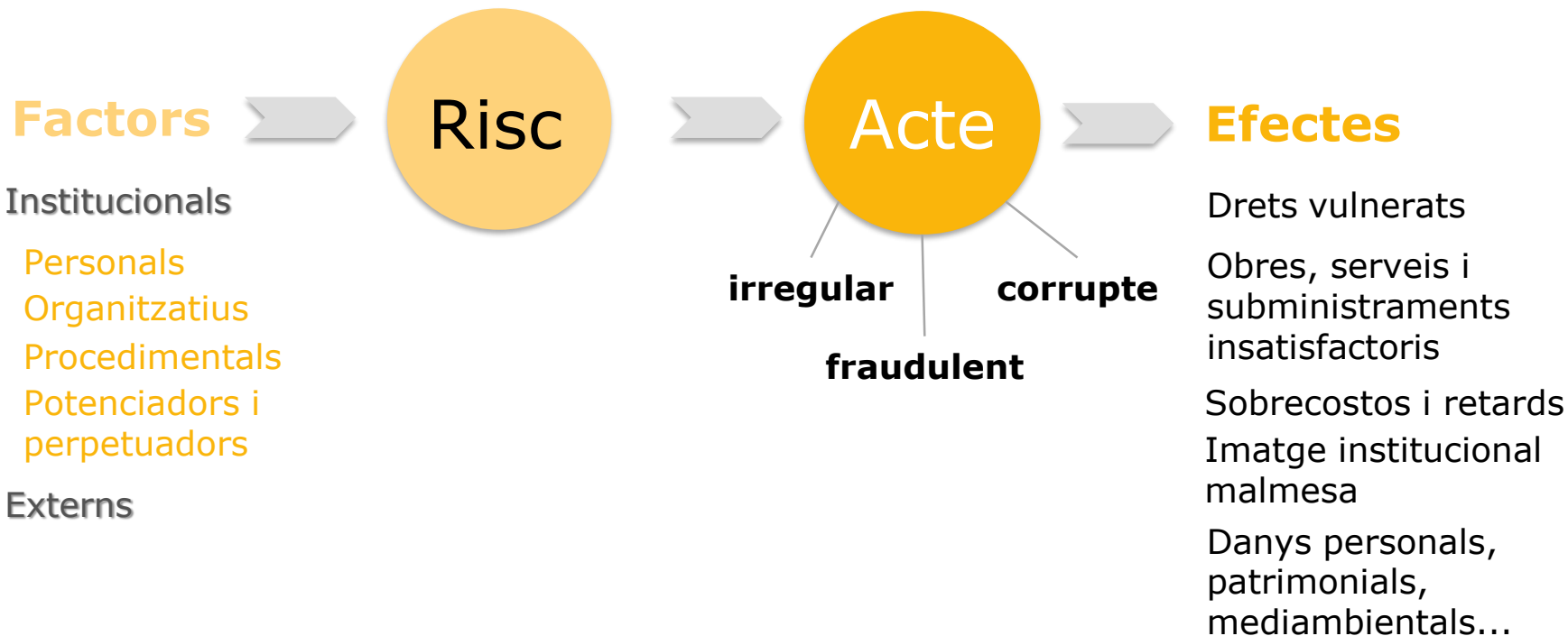
- Identificació poc exhaustiva o sistemàtica dels riscos
- Dèficits d'objectivitat

Anàlisi dels riscos

- Focalització gairebé exclusiva ens els efectes dels riscos, oblidant els factors
- Plans incomplets: més contingents que preventius



Prevenció *versus* contingència



Mesures preventives

Reduir la probabilitat del risc

Específiques per al conjunt concret de factors que incideixin en cada institució pública

Mesures contingents

Reduir la gravetat dels efectes

🚩 Detecció ràpida d'indis

Resposta certa, homogènia i proporcional



Una gestió integral dels riscos

Pla d'integritat

Pla de prevenció

Centrat en el **risc** per a la integritat (la probabilitat de pràctica irregular, fraudulenta o corrupta)
Persegueix **reduir la probabilitat** que els riscos es materialitzin

Pla de contingència

Centrat en el **dany** per a la integritat (la pràctica irregular, fraudulenta o corrupta)
Persegueix **detectar** la violació de la integritat i **reduir la gravetat** de les conseqüències



II. Riscos específics en contractació pública

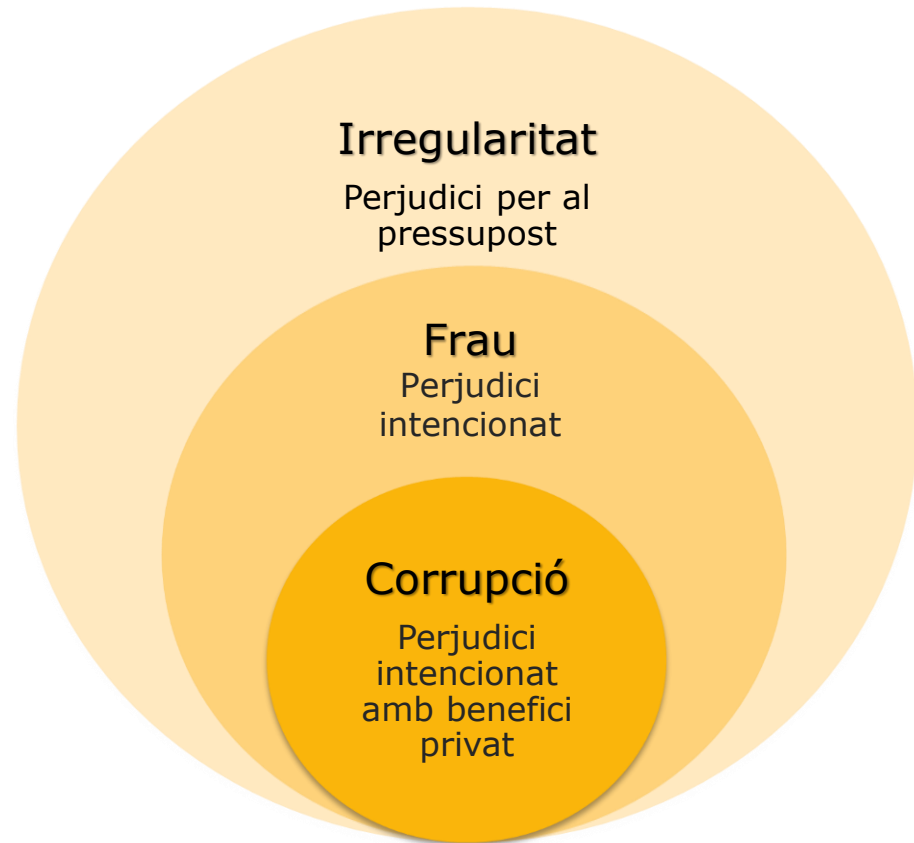


Riscos per a la integritat en la contractació

**Llei 9/2017, de 8 de novembre,
de contractes del sector públic**
Art. 64. responsables: òrgans
de contractació

Risc

Possibilitat de dany,
lesió, pèrdua,
responsabilitat o altres
efectes
negatius causats per
vulnerabilitats internes
o externes a la
institució pública





12 grans àrees de riscos en la contractació dels ens públics

Preparació

1. Impulsar contractes innecessaris o perjudicials

2. Preparar contractes que limiten indegudament la concurrència o la lliure competència

3. Filtrar informació privilegiada

4. Adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació

Licitació

5. No evitar pràctiques anticompetitives

6. Admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada

7. Valorar de forma esbiaixada les ofertes

8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar irregularment els contractes

Execució

9. Obtenir una prestació diferent a la contractada

10. Modificar injustificadament el contracte

11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars

12. No exigir responsabilitats per incompliments



1. Impulsar contractes innecessaris o perjudicials

Vulnerabilitats

1. **Oportunitats** d'influències externes o pressions internes en el procés de definició de la necessitat.
2. Ampli **marge de discrecionalitat** per decidir:
 - si cal contractar alguna prestació per cobrir aquella necessitat i, si aquest és el cas,
 - què cal contractar i quina és la forma més idònia i eficient de fer-ho

Exemple

Impulsar contractes amb solucions tècnicament obsoletes o no homologades: tramitació d'un projecte d'enllumenat d'un túnel en el qual es dissenyava una instal·lació que quedaria fora de la normativa que havia d'aprovar-se en pocs dies, a canvi d'un suborn en forma de comissió.

Principals riscos

- No detectar **conflictes d'interès** dels servidors públics que participen en la detecció de la necessitat i en les decisions de si és necessari contractar i quina és la forma més idònia de fer-ho.
- No detectar **ofertes de suborns**, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en la definició de la necessitat o en la preparació de la contractació.
- Dissenyar la contractació d'obres, subministraments o serveis **innecessaris, sobredimensionats, d'impossible execució o perjudicials** per a la institució pública o per a l'interès general.



2. Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència

Vulnerabilitats

1. **Tensions** entre garanties procedimentals i la necessitat de l'ens públic de celeritat i d'assegurar la solvència de la futura empresa contractista i la correcta execució del contracte.
2. **Marge de discrecionalitat** sobre quina és l'adquisició més idònia i eficient.
3. **Oportunitats** d'influències externes o pressions internes en el procés de definició de la necessitat.

Exemple

Fragmentar artificialment l'objecte del contracte de forma que el valor estimat del contracte permeti seleccionar procediments d'adjudicació directa (contracte menor), de tramitació més breu, menys obligacions de publicitat o amb un règim de control o possibilitats de recurs menys rigorós (contractes no harmonitzats).

Principals riscos

- Triar **procediments que limitin la concurrència** injustificadament.
- Preparar plecs que proporcionin **un marge de discrecionalitat innecessari a la mesa de contractació** a l'hora de valorar les ofertes, en perjudici de la precisió que requereixen les empreses licitadores per preparar ofertes ajustades al que realment es valorarà.
- Dissenyar plecs que **afavoreixin o perjudiquin determinats operadors econòmics** coneguts (tot vulnerant els principis de no discriminació, igualtat de tracte, concurrència i de salvaguarda de la lliure competència) amb la tria de determinats elements dels plecs .
- Dissenyar plecs **que facilitin comportaments col·lusoris** (requeriments per participar en la licitació, configuració dels lots, etc.).
- Preparar plecs que facilitin que **l'empresa contractista esdevingui de facto un «poder adjudicador»** a través de la subcontractació.



3. Filtrar informació privilegiada

Vulnerabilitats

Confidencialitat de la informació relacionada amb el contracte que s'està preparant i que no es farà pública a tots els operadors econòmics fins la publicació de l'anunci.

Exemple

Passar informació privilegiada a empreses contractistes o assessorar-les en la redacció de les proposicions a canvi de contraprestacions en metàl·lic, regals o de contractar familiars a aquelles empreses o d'altres vinculades.

Principals riscos

- **Avançar informació** a determinats operadors econòmics abans que s'hagi fet pública, com a mínim, als mitjans legalment previstos.
- Proporcionar **informació que no es preveu incloure en els plecs** però que pot condicionar la concurrència o que pot contribuir a que el receptor prepari una millor oferta.



4. Adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació

Vulnerabilitats

Oportunitat de **pressions** per adjudicar de **facto** sense recórrer als mercats:

- es requereix executar immediatament la prestació i els procediments de contractació requereixen molt temps o
- es vol afavorir un operador econòmic en concret

Exemple

Continuar executant les prestacions d'un contracte (i abonant-ne el preu) més enllà de la vigència contractualment prevista, adjudicant de fet a l'anterior contractista.

Principals riscos

- **Evitar la incoació d'un nou expedient** de contractació i aprofitar un contracte ja formalitzat per aconseguir la prestació.
- **Falsejar la tramitació** d'un procediment de contractació.
- **Substituir irregularment la tramitació** d'un expedient de contractació **per altres fórmules de col·laboració no competitives**, com ara convenis.



5. No evitar pràctiques anticompetitives

Vulnerabilitats

- Oportunitats de **distorsions** (internes o externes a l'entitat adjudicadora) d'uns procediments molt reglats per tal de:
- impedir o **restringir l'accés** d'operadors econòmics actius al mercat a una licitació o
 - **falsejar l'autèntica competència** durant la preparació de les ofertes definitives.

Exemple

Dificultar l'accés a la documentació completa que els candidats requereixen per preparar les ofertes.
No comunicar indicis de col·lusió a l'autoritat de competència que correspongui.

Principals riscos

- Crear **dèficits o asimetries en la informació facilitada** als operadors econòmics.
- **No detectar pràctiques col·lusòries** o no respondre-hi de forma adient.
- **No vetllar per la confidencialitat de les proposicions** fins la seva obertura pública.
- **Falsejar la negociació**, en aquells procediments que la contemplin, abans de la presentació de les ofertes definitives.



6. Admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada

Vulnerabilitats

Oportunitat d'afavorir o perjudicar determinats operadors econòmics en discernir quins candidats o licitadors poden participar en una licitació.

Exemple

Excloure una oferta qualificant-la d'anormalment baixa sense una fonamentació o justificació suficient.

Principals riscos

- **Aplicar irregularment els criteris de selecció** de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinades empreses candidates o licitadores.
- Rebutjar ofertes incurses en **presumpció d'anormalitat sense avaluació o motivació** suficients.



7. Valorar de forma esbiaixada les ofertes

Vulnerabilitats

1. La naturalesa inherentment subjectiva de la valoració dels criteris la quantificació dels quals depèn d'un judici de valor.
2. Les oportunitats d'afavorir o perjudicar determinats operadors econòmics durant el procés de valoració tècnica

Exemple

Crear subcriteris no inclosos en els plecs per justificar una determinada distribució de punts d'aquell criteri.

Ponderar la puntuació entre subcriteris que no estaven ponderats al plec.

Principals riscos

- **Aplicar irregularment el procediment o els criteris d'adjudicació i les seves regles de valoració**, per afavorir o perjudicar determinats licitadors.
- Emetre **judicis** de valor **sense** les garanties d'**objectivitat i imparcialitat** mínimes establertes (motivació suficient i raonada de les valoracions i, si s'escau, emesa per un comitè d'experts).
- **Modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los**, configurant unes regles diferents de les que s'havien donat inicialment als licitadors per preparar les ofertes.



8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar irregularment els contractes

Vulnerabilitats

1. Petit marge de discrecionalitat per resoldre l'adjudicació del contracte per part de l'òrgan de contractació.
2. L'oportunitat d'incloure, en el document en què es formalitzi el contracte, clàusules que podrien implicar una alteració dels termes de l'adjudicació o que, fins i tot, puguin arribar a perjudicar l'interès general
3. Coincidència en la mateixa persona de 2 funcions inherentment conflictives: la de decidir a qui adjudicar i la de resoldre els recursos al seu propi acord d'adjudicació.

Exemple

Introduir **canvis** en alguna clàusula, en el moment de formalitzar el contracte, **no avalats** per millores acceptades ni per altres raons jurídiques i que alterin els termes de l'adjudicació (negociacions il·legítimes).

Principals riscos

- **Adjudicar injustificadament** el contracte a un licitador que no ha presentat l'oferta econòmicament més avantatjosa.
- No adjudicar o subscriure el contracte o **desistir del procediment de forma injustificada**.
- Tramitar o **resoldre** irregularment els recursos administratius a l'acord d'adjudicació.
- **Formalitzar** el contracte irregularment.



9. Obtenir una prestació diferent a la contractada

Vulnerabilitats

1. **Dependència d'un tercer**, l'empresa contractista, per obtenir la qualitat del servei o dels treballs acordada; la quantitat de subministraments o de servei contractada, i en general, la prestació en el temps i amb els costos acordats.
2. **Oportunitats** d'influències externes o pressions internes **per no comunicar i actuar sobre els incompliments detectats**.

Exemple

No exigir la rectificació d'un incompliment dels termes del contracte; per exemple, **detectar la no execució** d'un reg d'emprimació preceptiu quan les obres de pavimentació d'una rotonda estan gairebé enllestides i no exigir l'enderroc de l'obra per tal d'executar-lo i assegurar el correcte funcionament del paviment.

Principals riscos

- **No detectar incompliments** en l'execució de la prestació o de totes les condicions d'execució pactades.
- **Reconèixer** com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) **quelcom** que **no** es correspon amb la **realitat**.
- Acceptar **increments de preus** irregulars o injustificats.
- **No resoldre les deficiències detectades** durant l'execució del contracte.



10. Modificar injustificadament el contracte

Vulnerabilitats

1. Oportunitats de biaixos en el judici per discernir les modificacions de la prestació, o dels termes en què s'ha d'executar, estrictament necessàries ateses incidències o imprevistos sorgits durant l'execució del contracte, de les que desvirtuen el contracte inicial fins al punt que el converteixen en un contracte diferent.
2. Oportunitats d'influències externes o pressions internes per modificar injustificadament un contracte.

Exemple

Aprovar una modificació demanada pel contractista que comporta una minva important de la qualitat de l'obra sense reducció de l'import a abonar.

Principals riscos

- **Aprovar modificacions que afectin al contingut essencial** del contracte: que alterin l'objecte o import global; que canviïn l'equilibri del contracte en benefici de l'empresa contractista; que introdueixin condicions que haurien permès la selecció de candidats diferents o la selecció d'un adjudicatari diferent en fase de licitació, etc.
- **Acceptar modificacions de facto** de l'objecte del contracte o les condicions d'execució.
- Aprovar o no detectar, segons el cas, la **substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o de l'executor** (si se subcontracta) del contracte.
- Aprovar **pròrrogues** del contracte **innecessàries** o injustificables.
- Aprovar **contractes complementaris injustificats** o irregulars.



11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars

Vulnerabilitats

1. Oportunitats de biaixos en el judici sobre si allò facturat coincideix amb la realitat i amb les condicions de pagament legalment previstes.
2. Oportunitat d'influències externes o pressions internes per alterar les condicions o fins i tot els imports dels pagaments

Principals riscos

- **Avançar pagaments** abans que l'empresa contractista tingui el dret.
- **Autoritzar pagaments irregulars o fraudulents.**

Exemple

Pressionar perquè s'autoritzi el pagament abans d'iniciar l'execució; per exemple, perquè l'adjudicatari facturi i cobri a finals d'aquest exercici una prestació que no es començarà a executar fins l'any següent.

Acordar pactes fraudulents per raons alienes a l'objecte del contracte; per exemple, pagaments per accelerar els treballs per tal de poder inaugurar una obra abans d'unes eleccions.



12. No exigir responsabilitats per incompliments

Vulnerabilitats

1. Oportunitats **influències** externes o **pressions** internes per tal que no s'exigeixin responsabilitats.
2. Oportunitats **no incoar** o **no resoldre** adientment procediments d'exigència de responsabilitats

Exemple

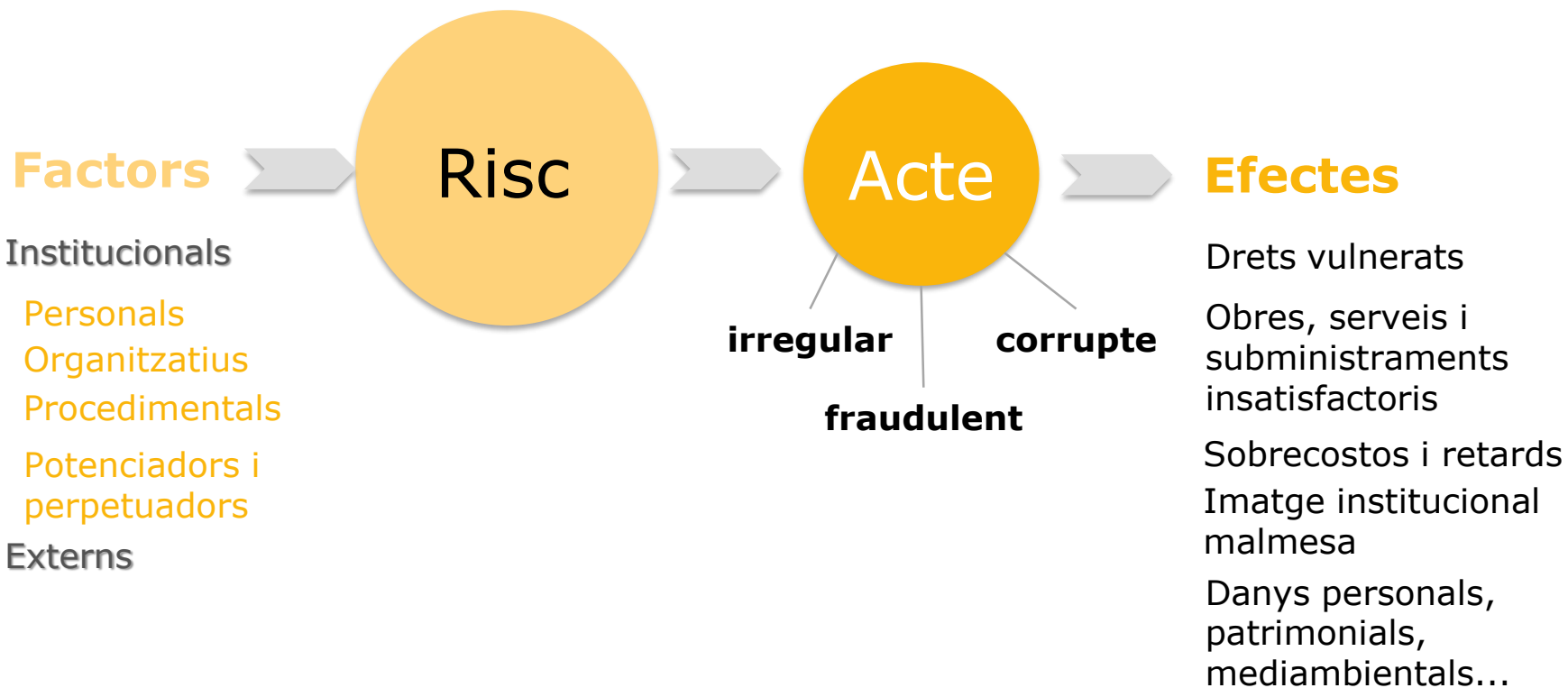
Retornar les garanties abans de temps per donar liquiditat a un contractista.
No executar les garanties en cas de defectes o vicis ocults descoberts quan ja s'ha efectuat la recepció de l'obra.

Principals riscos

- **No exigir les responsabilitats** legalment previstes **als adjudicataris** per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals.
- **No exigir responsabilitats als servidors públics** que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes o faciliten la seva materialització.



Una gestió integral dels riscos



Mesures preventives

Reduir la probabilitat del risc

Específiques per al conjunt concret de factors que incideixin en cada institució pública

Mesures contingents

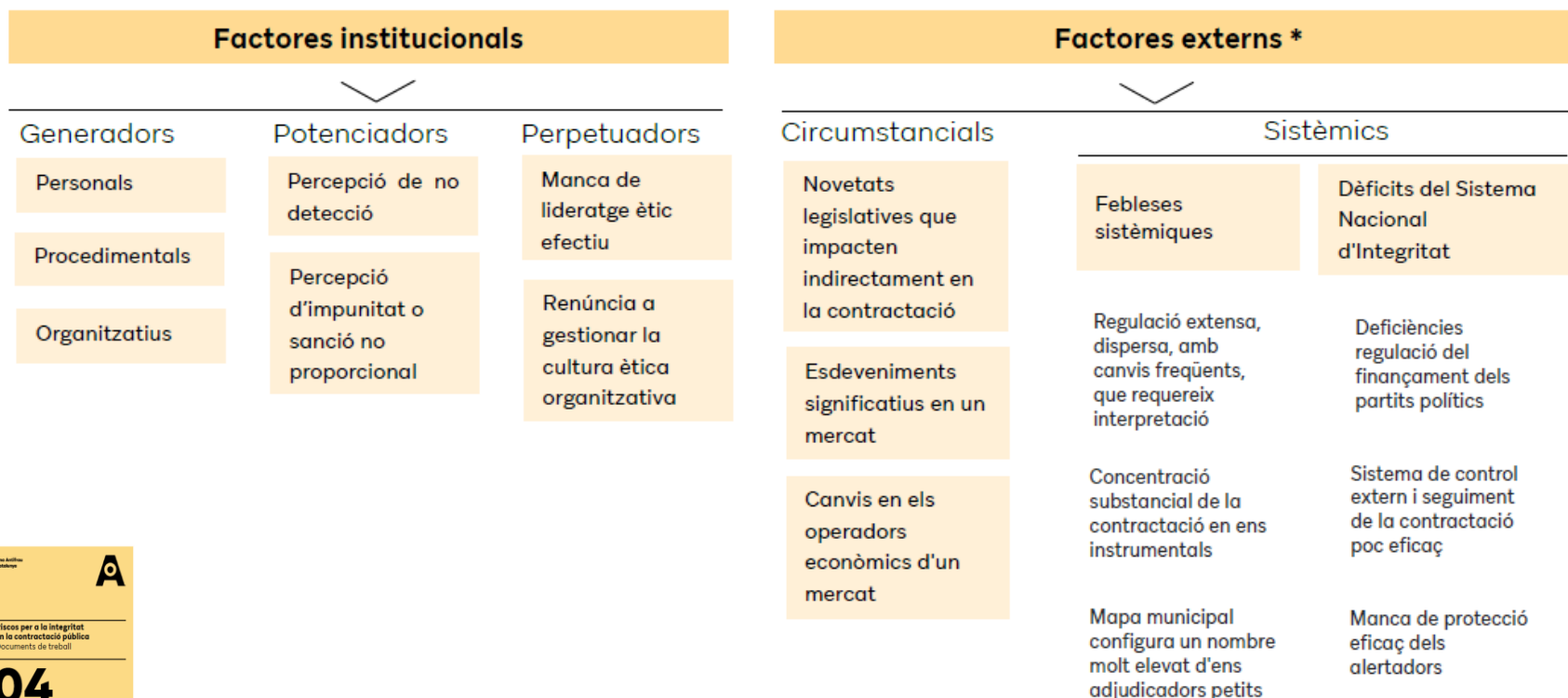
Reduir la gravetat dels efectes

 Detecció ràpida d'indicis

Resposta certa, homogènia i proporcional



Mapa de factors



* Els llistats de factors externs circumstancials i sistèmics no són exhaustius.

Oficina Antifrau de Catalunya **A**

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

04
L'anàlisi dels riscos
Factors i efectes dels riscos i mapes per facilitar-ne l'anàlisi



III. Eines de suport desenvolupades per l'Oficina Antifrau

01

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

Presentació del projecte

02

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

L'objecte de la prevenció
Els riscos d'irregularitats, frau i corrupció; com i perquè gestionar-los

04

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

L'anàlisi dels riscos
Factors i efectes dels riscos i mapes per facilitar-ne l'anàlisi

03

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

Identificació de riscos
12 àrees de riscos d'irregularitats, frau o corrupció que cal avaluar

Instrumentos de gestión 1: Identificación de los riesgos en la fase de preparación

Instrumentos de gestión 2: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 3: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 4: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 5: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 6: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 7: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 8: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 9: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 10: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 11: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Instrumentos de gestión 12: Identificación de los riesgos en la fase de ejecución

Plan de prevención		Plan de contingencia	
Contexto en	El riesgo	Contexto en	El riesgo
Objetivo	Reducir la probabilidad que el riesgo se materialice	Objetivo	Reducir la probabilidad que el riesgo se materialice
Punto de partida	La identificación del riesgo inherente a la contratación	Punto de partida	La identificación que el riesgo se va a materializar. El riesgo residual lo vamos a poder evitar o materializar
Qué se analiza	Los factores que crean oportunidades o incentivos para el riesgo interno, o interno	Qué se analiza	Los factores de los riesgos, los incentivos (su tipo o nivel) de los datos de los datos administrativos, políticos, sanciones, ineficiencia, pérdida de recursos, pérdida de la confianza de los agentes económicos, etc.
Qué se analiza	Si la medida es viable para los factores identificados y el grupo de riesgos	Qué se analiza	Si la medida es viable para los factores identificados y el grupo de riesgos
Qué se planifica	Medidas para reducir vulnerabilidad de los incentivos que el riesgo residual se materialice	Qué se planifica	Medidas para reducir vulnerabilidad de los incentivos que el riesgo residual se materialice
Ejemplos	Medidas de transparencia, de revisión de procesos, sistemas de control, de control de la contratación de los contratos administrativos, de revisión de los procesos de gestión de recursos humanos, de gestión de los contratos, de redistribución de recursos, de mejora de los canales de apoyo técnico a la contratación, etc.	Ejemplos	Medidas de detección temprana de riesgos de denuncia, sistemas automáticos de alerta, L. protección de datos, revisión de los procesos de gestión de recursos humanos, de gestión de los contratos, de redistribución de recursos, de mejora de los canales de apoyo técnico a la contratación, etc.

Coneixements sobre la gestió de riscos

Coneixements i eines sobre riscos en la contractació

Eines de suport a l'autoavaluació

05

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

El factor humà
Motivacions per transgredir i els factors de risc personals

06

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

Els factors organitzatius
Incentius i oportunitats de risc derivats del funcionament intern de cada institució

07

Riscos per a la integritat en la contractació pública
Documents de treball

Els factors procedimentals
Incentius i oportunitats de risc en un expedient de contractació

Coneixements sobre els factors de risc (8)

Guia en-línia per a l'autoavaluació



IV. Conclusions, preguntes i comentaris



Conclusions

1. Els **plans d'integritat** han de contemplar tant mesures preventives (∇ la probabilitat del risc) com contingents (∇ la gravetat de les conseqüències) per ser realment eficaços.
2. **No hi ha plans d'integritat universalment vàlids**: el pla d'integritat més idoni és aquell que millor s'adapta al conjunt concret de factors de risc que incideix a cada ens públic.
3. L'Oficina Antifrau ha desenvolupat **coneixement** i **eines** per facilitar al sector públic aquesta gestió de riscos aplicada a la contractació pública.



**Oficina Antifrau
de Catalunya**

Documents <https://antifrau.cat/ca/documents-treball.html>

Eines <https://antifrau.cat/ca/node/463>

**Opinions
expertes** <https://antifrau.cat/ca/node/464>

Gràcies per la vostra atenció!

lbaena@antifrau.cat