



**Riesgos para la integridad
en la contratación pública**
Informe final

**Compra pública: una cartografía de
los riesgos inherentes y de los
factores donde enfocar la
prevención**

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

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

Este informe se enmarca en la tarea preventiva de la Oficina, en su objetivo de promover la integridad en la contratación pública.

Oficina Antifraude de Catalunya | Dirección de Prevención

Autora: Lara Baena García



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:

no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Proyecto: «Riesgos para la integridad en la contratación pública»

Equipo de proyecto: Anabel Calvo Pozo (coordinadora); Roger Folguera Fondevila (jefe del área de Generalitat y Parlamento de la Dirección de Investigaciones), y Óscar Roca Safont (director de Prevención).

Enero de 2021

www.antifrau.cat | prevencio@antifrau.cat

La Oficina Antifraude de Catalunya agradece las aportaciones de los profesionales de la contratación pública que participaron en las reuniones y talleres llevados a cabo en la fase de estudio de este proyecto y a las personas expertas que han contribuido a las diversas herramientas y publicaciones.



Contenido

Introducción	5
Riesgos inherentes a la contratación pública	6
Factores institucionales que incrementan la probabilidad de aquellos riesgos.....	9
Factores de riesgo en la organización del aprovisionamiento	10
Factores de riesgo en tareas clave a lo largo del ciclo de vida de un contrato...	15
Factores de riesgo personales y relacionales	20
Factores de riesgo que generan percepción de impunidad dentro de las organizaciones	23
Factores de riesgo en el liderazgo ético	25
Factores de riesgo en la cultura ética organizacional.....	26
Algunos factores externos detectados durante el estudio.....	28
Algunas debilidades estructurales que requieren actuaciones preventivas de los poderes públicos competentes	29
Dos déficits del sistema nacional de integridad ahora ya inaplazables	31
Conclusiones	31



Introducción

La contratación de suministros, servicios y obras públicas constituye un ámbito de riesgos incuestionable en el sector público. Entre 2010 y 2019, 177 actuaciones de investigación de la Oficina Antifraude de Catalunya revelaron actos irregulares, fraudulentos o corruptos en la contratación pública. Estas investigaciones supusieron el 40% de las 443 actuaciones de investigación llevadas a cabo en aquel periodo. Así mismo, de las 20 actividades indagatorias y de colaboración técnica con el poder judicial y autoridades independientes de control¹, llevadas a cabo en el mismo periodo, 15 estuvieron relacionadas con contratación pública.

La corrupción, el fraude y otras irregularidades detectadas en este ámbito comportan graves perjuicios para la sociedad, aunque a menudo haya escasa conciencia de su magnitud y alcance. Provocan ineficacia e ineficiencia en el abastecimiento público: menor calidad en la prestación de los servicios contratados o en las obras proyectadas, retrasos en las entregas de suministros y en los servicios, derroche de recursos públicos, pérdida de oportunidades para llevar a cabo otras adquisiciones o inversiones necesarias, etc. En sectores como el sanitario o el de las infraestructuras, las transgresiones de la legalidad pueden llegar a poner en peligro la seguridad ciudadana y la salud pública. Además, conculcan derechos como el libre acceso a las licitaciones públicas o la igualdad de trato a todos los operadores económicos, y distorsionan la libre competencia entre estos. En suma, impiden la buena gobernanza de un país, frenan su progreso y deterioran la confianza ciudadana en los poderes públicos.

Desde el 9 de marzo de 2018, con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP en adelante), «[l]os órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores» (art. 64.1). Y las «medidas adecuadas» requeridas por el Legislador difícilmente se pueden identificar, planificar e implantar sin una gestión profesional y rigurosa de los riesgos que conlleva la contratación.

Con el proyecto [Riesgos para la integridad en la contratación pública](#), la Oficina Antifraude de Cataluña asumió, entre otros objetivos, el de facilitar el conocimiento y las herramientas básicas para hacer posible este tipo de gestión. Priorizó la divulgación de estos riesgos y cómo las instituciones pueden gestionarlos, distinguiendo la actuación preventiva de la contingente con el fin de que los organismos públicos no se centren solamente en la detección del fraude y la corrupción ya materializados².

¹ 11 procedimientos judiciales, 8 diligencias de investigación de la fiscalía y 1 actuación inspectora de la Autoridad Catalana de la Competencia.

² En el 2018, la Oficina Antifraude publicó [El objeto de la prevención: los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción: cómo y por qué gestionarlos](#), que ofrece explicaciones detalladas de los conceptos básicos de la gestión de riesgos y sobre esta distinción entre prevención y contingencia.



Durante el año 2017, la Oficina llevó a cabo un estudio cualitativo de la contratación pública en Cataluña³ y, entre 2018 y 2020, se fueron publicando los resultados en 8 documentos técnicos, una guía interactiva sobre cómo conducir la identificación, análisis y evaluación de los riesgos y cómo preparar planes de prevención y de contingencia (plan de integridad), publicaciones de opiniones de otros expertos, un glosario y doce herramientas complementarias.

Este informe presenta una síntesis de los resultados dirigida, en primer lugar, a los entes públicos que contratan obras, servicios y suministros. Cartografía los riesgos inherentes a la contratación pública que el estudio ha permitido identificar, así como los factores institucionales que los suelen causar, en la medida que generan incentivos y oportunidades directas o bien los potencian o contribuyen a perpetuarlos una vez se han materializado ya. Si se detecta en cualquier organización alguno de los factores de riesgo de las siguientes páginas, conviene actuar preventivamente.

También se dirige al Parlamento de Cataluña, a quien la Oficina Antifraude rinde cuentas, y a otros poderes públicos con competencias ejecutivas y legislativas en la contratación pública. Estos largos listados de riesgos y de factores que los favorecen constata la necesidad de que se priorice su gestión (poderes ejecutivos), pero también de que se valore la idoneidad de modificar la legislación para que sea obligatorio elaborar e implantar planes para prevenirlos (poderes legislativos). Además, los factores externos identificados durante el transcurso del estudio advierten de debilidades estructurales de la contratación pública y de déficits del sistema nacional de integridad que escapan a la acción directa de la mayoría de entidades adjudicadoras, pero que deberían ser objeto de estudio de la investigación académica y también de la actuación de los poderes públicos competentes.

Riesgos inherentes a la contratación pública

Al contratar obras, suministros o servicios, cualquier ente público se enfrenta a 12 grandes tipos o áreas de riesgos, expuestos a continuación siguiendo el ciclo de vida de un contrato.

Durante la **fase inicial**, cuando se decide si se impulsa un determinado contrato y se prepara toda la documentación para la posterior fase de licitación, las áreas de riesgo posibles son:

1. **Impulsar y preparar contratos innecesarios, sobredimensionados**, de imposible ejecución o de algún modo **perjudiciales** para la institución que los impulsa o para la sociedad a la que sirve.
2. **Preparar contratos cuyo diseño limite indebidamente la concurrencia o la libre competencia**, con el objetivo de favorecer o perjudicar determinados operadores económicos (empresas, profesionales autónomos u organizaciones sin ánimo de lucro) *a priori* interesados en proveer aquello que se contrata. Esto incluye la posibilidad de que se fragmenten contratos cuyo importe requeriría una licitación abierta, porque como «contratos menores» se pueden adjudicar directamente a un operador; que se introduzcan especificaciones técnicas, condiciones de ejecución, criterios de selección o de adjudicación que favorezcan o perjudiquen a determinados operadores; que se faciliten comportamientos anticompetitivos entre los potenciales licitadores (pactos de precios, repartos de lotes, etc.) o que se facilite

³ En Riesgos para la integridad de la contratación. Presentación del proyecto, publicado el 9 de marzo de 2018, se ofrecen explicaciones detalladas del porqué de este proyecto y sobre los objetivos concretos que se fijaron, el proceso y la metodología de trabajo empleados.



que el contratista se convierta *de facto* en «poder adjudicador» a través de la subcontratación (obstaculizando el acceso de pequeñas y medianas empresas).

3. **Filtrar información privilegiada a determinados operadores económicos**, que les permitirá prepararse mejor o con más tiempo para la licitación del contrato. Esto incluye la posibilidad de entregar información a determinados operadores antes de su publicación oficial o proporcionar información que no se prevé incluir en los pliegos. Cualquier acto que materialice estos riesgos conculca los derechos de los operadores económicos a acceder en igualdad de condiciones a las licitaciones públicas y recibir un trato homogéneo libre de favoritismos.
4. **Adjudicar el contrato directamente a un operador prescindiendo completamente de los procedimientos de contratación**. Esto incluye la posibilidad de que no se incoe un expediente de contratación porque se decide «aprovechar» otro contrato ya formalizado (contratos *chicle*); que se falsee la tramitación de un procedimiento (cuando ya se ha «adjudicado» *de facto* el contrato) o que se sustituya irregularmente la tramitación de un expediente de contratación por otras fórmulas de colaboración no competitivas (convenios o encargos a falsos «medios propios»).

Durante la **fase de licitación y adjudicación**, cuando los operadores económicos acceden al anuncio de licitación, preparan y presentan sus ofertas para competir por el contrato y la institución las evalúa para decidir con cuál formaliza el contrato, las áreas de riesgos inherentes son:

5. **No detectar prácticas anticompetitivas** desde que se publican el anuncio, los pliegos y otra documentación relevante hasta que finaliza el periodo para presentar las ofertas, o bien **no responder de forma adecuada** a tales prácticas. Estos riesgos incluyen la posibilidad de que no se alerte de indicios de potenciales prácticas colusorias de los operadores o que se falsee la negociación en aquellos procedimientos de contratación que la prevén. Pero también indican la posibilidad de praxis como no preservar la confidencialidad de las ofertas presentadas hasta su apertura pública o bien crear déficits o asimetrías en la información facilitada (por ejemplo, a través de las solicitudes de aclaraciones).
6. **Admitir o excluir las ofertas presentadas por los operadores de forma indebida**. Estos riesgos nos alertan de la posibilidad que se apliquen irregularmente los criterios de selección de forma que se favorezca o perjudique determinados candidatos o que se rechacen ofertas incursas en presunción de anormalidad sin una evaluación o motivación suficientes.
7. **Valorar de forma irregular o sesgada las ofertas recibidas**. Estos riesgos nos indican la posibilidad de que se apliquen irregularmente tanto los procedimientos previstos para valorar las ofertas, como los criterios de adjudicación y las reglas para valorarlos y puntuarlos, de forma que se favorezca o perjudique determinados candidatos o licitadores. También ponen de manifiesto la posibilidad de que se emitan juicios de valor sin las garantías de objetividad e imparcialidad mínimas establecidas; es decir, una motivación suficiente y razonada de las valoraciones y, en los casos previstos, emitida por un comité de expertos adecuadamente constituido.
8. **Adjudicar o formalizar los contratos irregularmente**. Estos riesgos advierten de la posibilidad de adjudicar injustificadamente el contrato a un licitador que no ha presentado la oferta económicamente más ventajosa; que no se adjudique o suscriba el contrato o se desista del procedimiento de forma injustificada; que se tramiten o resuelvan irregularmente los recursos administrativos contra el acuerdo de adjudicación, o que en la formalización se incluyan modificaciones



contractuales no avaladas ni por mejoras aceptables aplicando los pliegos ni por otras razones jurídicas (negociaciones ilegítimas).

Llegada la **fase de ejecución del contrato** —el momento de proveer los servicios, obras y suministros contratados— y hasta su finalización, hay otras áreas de riesgos tan importantes como las de las dos fases anteriores. Aun así, a menudo es la fase menos cuidada del ciclo de contratación.

9. **Obtener suministros, servicios u obras diferentes de los contratados.** Hay que tener presente la posibilidad de que no se detecten incumplimientos de las condiciones de ejecución pactadas, incluyendo las relativas a la subcontratación; que no se resuelvan las deficiencias detectadas en los trabajos o suministros; que se reconozca como efectuado o entregado (mediante certificación o cualquier otra fórmula equivalente de conformidad) lo que no se corresponden con la realidad, o que desde la institución alguien acepte incrementos de precios irregulares o injustificados.
10. **Modificar los contratos de forma injustificada o irregular.** Estos riesgos son particularmente graves e incluyen la posibilidad de que se aprueben modificaciones que afecten el contenido esencial del contrato hasta desvirtuar lo que se licitó (con las nuevas condiciones, la concurrencia y la competencia habrían podido favorecer a otros operadores); que se acepten modificaciones *de facto* del objeto del contrato o de las condiciones de ejecución; que se apruebe o no se detecte la sustitución injustificada o irregular del adjudicatario del contrato o del subcontratista; que se aprueben **contratos complementarios injustificados** o irregulares, o bien **prórrogas del contrato innecesarias** o irregulares.
11. **Autorizar pagos injustificados o irregulares a los proveedores o contratistas.** Estos riesgos incluyen la posibilidad de que se avancen pagos antes de que el contratista tenga derecho; que se autoricen pagos fraudulentos (por artículos no entregados; trabajos o servicios no efectuados; por razones ajenas al objeto del contrato, como acelerar los trabajos para inaugurar una obra antes de unas elecciones...), o que se autoricen pagos irregulares (por ejemplo, facturas contrarias a las cláusulas contractuales, facturas que migran «costes» entre contratos, etc.).
12. **No exigir responsabilidades por incumplimientos de los contratos u otras irregularidades detectadas.** Estos riesgos nos alertan de la posibilidad de que no se exijan las responsabilidades legalmente previstas a los adjudicatarios por incumplimientos de la normativa de contratación o de los pliegos contractuales: no tramitar las penalidades previstas para reducir el precio unitario por falta de calidad, cuando así está reconocido en los pliegos de prescripciones técnicas o para sancionar los incumplimientos de los plazos de ejecución totales imputables al contratista; no instar la revisión de oficio cuando se detecten causas que lo justifiquen; no ejecutar las garantías en caso de defectos o vicios ocultos descubiertos cuando ya se ha efectuado la recepción de la obra; devolver las garantías antes de tiempo para dar liquidez a un contratista; no valorar detenidamente la posibilidad de reclamar daños y perjuicios por prácticas colusorias... También incluyen la posibilidad de que no se exijan responsabilidades a los servidores públicos que incurran en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas o que faciliten su materialización.



En suma, estas 12 áreas resumen y ordenan unos sesenta⁴ **riesgos posibles** en todas las entidades que contratan obras, servicios o suministros. No obstante, la **probabilidad de que se acaben materializando depende en buena medida de cada institución**. Depende de la objetividad, el rigor y la exhaustividad con que cada una analice los factores que generan, potencian y perpetúan los riesgos en su organización y evalúe la intensidad con que se manifiestan. De esos procesos de análisis y evaluación depende la elección de las «actuaciones adecuadas» que solicita el art. 64.1 LCSP para actuar preventivamente.

Para facilitarlos, la Oficina Antifraude ha recabado, clasificado y publicado los factores institucionales más habituales o más graves que favorecen aquellos riesgos.

Factores institucionales que incrementan la probabilidad de aquellos riesgos

El análisis de los riesgos expuestos permitió identificar una larga lista de disfunciones institucionales (*factores institucionales de riesgo*) que los generan, potencian o perpetúan.

La lista empieza con factores directamente relacionados con la contratación que generan **incentivos u oportunidades** para que los riesgos se materialicen en actos (*factores generadores*). Advierten de disfunciones relacionadas con:

1. Cómo se organiza el conjunto del abastecimiento a una institución.
2. Cómo se realizan las tareas clave de un expediente de contratación concreto.
3. Cómo se gestiona el factor humano de la compra; es decir, los profesionales que trabajan, pero también sus relaciones interpersonales (internas y externas).

Cuando estos factores inciden en un ente público deberían constituir el núcleo de su actuación preventiva, indispensable para conseguir un aprovisionamiento estratégico, eficiente, sostenible y socialmente responsable.

Luego se abordan factores relacionados indirectamente con la contratación que **potencian la predisposición** de algunas personas **a incurrir en actos** irregulares, fraudulentos o **corruptos** (*factores potenciadores*) o bien facilitan la normalización de la corrupción y otras transgresiones (*factores perpetuadores*). Advierten de disfunciones o carencias relacionadas con:

4. La percepción de impunidad pasada y presente en una institución.
5. El tipo de liderazgo que se ejerce.
6. Cómo se gestiona la cultura ética organizacional.

Las actuaciones centradas en resolverlos son parte indispensable de la prevención de riesgos, tanto en materia de contratación como en otros ámbitos de actuación pública. A corto plazo, fijan los cimientos éticos para frenar la corrupción y las malas praxis. A medio y largo plazo, permiten reorientar la cultura organizacional hacia un aprovisionamiento más íntegro y responsable.

⁴ En el 2018 la Oficina Antifraude publicó Identificación de riesgos: 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude y corrupción que hay que evaluar, que contiene un minucioso catálogo de todos los riesgos identificados en cada una de estas 12 áreas. Consultar en aquella publicación para profundizar en las vulnerabilidades intrínsecas y extrínsecas que hacen posibles estos riesgos, así como para encontrar ejemplos concretos entre los listados de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas detectadas en cada área.



Factores de riesgo en la organización del aprovisionamiento

La forma de dirigir y organizar el conjunto de la contratación y la ejecución de los contratos en una organización puede generar incentivos y oportunidades para los riesgos antes expuestos. Los siguientes factores organizativos pueden incrementar la probabilidad de que se materialicen⁵.

1. **Culturas organizativas de la contratación inmediata.** Estas culturas suelen ver cada contrato aislado del resto de necesidades de la organización y dedican escasa atención a los resultados (calidad, eficiencia, satisfacción ciudadana...) o al impacto de la contratación institucional (medioambiental, social, en la innovación, de desarrollo de sectores estratégicos...). Estas culturas aumentan la probabilidad de los riesgos relacionados con la ineficiencia, con límites indebidos a la competencia y la libre competencia, y con la contratación innecesaria o perjudicial. Además, constituyen el sustrato donde mejor arraigan los tres factores de riesgo siguientes.
2. **Carencia de una visión global de las necesidades de obras, servicios y suministros que se requerirán para el mandato.** Esta visión de conjunto se nutre de la dirección política de cada institución y se articula a través de la dirección técnica profesional para garantizar que sea factible, sostenible y eficiente. Una visión incompleta de las necesidades de funcionamiento ordinario y de las requeridas para lograr los objetivos del plan de gobierno o de mandato impide evaluar correctamente qué se puede cubrir mejor internamente y planificarlo, así como priorizar y programar las necesidades de compra e inversión durante los cuatro ejercicios económicos del mandato. Veremos que impide diseñar una estrategia de contratación que busque la eficiencia y calidad y favorezca el uso de los fondos destinados a contratar para lograr objetivos sociales, ambientales y de desarrollo de la comunidad. Y a menudo desincentiva incluso la planificación operativa, causa improvisación y origina disfunciones que generan incentivos y oportunidades para todos los riesgos: desde contratos innecesarios hasta modificaciones contractuales irregulares.
3. **Ausencia de planes estratégicos de aprovisionamiento para la legislatura o mandato.** Si bien en el ámbito de las subvenciones los planes estratégicos vienen impuestos legalmente, no sucede lo mismo en la contratación de obras, suministros y servicios, de modo que la planificación estratégica es casi inexistente. Esta carencia genera oportunidades para adoptar criterios de priorización y programación a lo largo del mandato arbitrarios, imprudentes (cuando no tienen en cuenta las proyecciones presupuestarias o se basan en escenarios poco verosímiles) o que favorezcan intereses particulares directos o indirectos. Este déficit de transparencia dificulta el escrutinio público de estos criterios y la consiguiente rendición de cuentas sobre aquellas decisiones. Además, dificulta una planificación operativa rigurosa de la contratación y ejecución de contratos anual.
4. **Falta de planificación operativa y de publicación de la contratación anual.** A pesar de que cada vez son más las entidades que se esfuerzan por publicar sus planes anuales de contratación, esta medida preventiva prevista en el artículo 28.4 de la LCSP a menudo se percibe como una carga administrativa, una obligación legal que cumplir con la interpretación más restringida posible. Esta falta de planificación genera oportunidades de ineficiencias y tensiones organizativas —por ejemplo, prestaciones imprevistas que hay que contratar sin haber podido calibrar cómo afectará al resto de procedimientos de contratación previstos o en curso, tanto desde el punto de vista presupuestario como de la carga de tramitación

⁵ En el 2019, la Oficina Antifraude publicó Los factores organizativos: Incentivos y oportunidades de riesgo derivados del funcionamiento interno de cada institución, donde se explican los factores de riesgo aquí enumerados y se especifica, en cada caso, qué riesgos resultan más probables.



administrativa— que a menudo generan incentivos para irregularidades en los procedimientos.

La falta de una planificación operativa rigurosa genera también oportunidades de prácticas corruptas; por ejemplo, más facilidades para impulsar contratos innecesarios que favorezcan a determinados operadores económicos. Y la materialización de este riesgo suele conducir a otras prácticas de favoritismo en la preparación y licitación de los contratos, como adjudicar directamente al margen del procedimiento de contratación.

5. **Límites inciertos o confusos entre el ámbito de decisión política y el de decisión técnico-administrativa.** En algunos entes públicos hay un grado de incertidumbre significativo sobre los límites entre el ámbito de decisión político y técnico. La Oficina Antifraude ha detectado dinámicas organizativas de injerencia de los responsables políticos en ámbitos de decisión claramente técnica —por ejemplo, en la valoración de las ofertas («revisión» de las puntuaciones inicialmente otorgadas a las ofertas para modificarlas)—, pero también justamente la dinámica contraria, la tendencia del personal técnico a inhibirse, en particular en organizaciones con déficits de profesionalización en compra pública. En cualquiera de estos casos, la indeterminación de estos límites genera incentivos y oportunidades para la mayoría de los riesgos listados en la primera parte de este informe.
6. **Decisiones políticas que crean compromisos de imposible cumplimiento con la normativa vigente.** Este factor crea incentivos organizativos para la busca de «atajos» en los procedimientos de contratación que se convierten en el motor de potenciales prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas, aprovechando las oportunidades que surgen en momentos clave de los procedimientos.
7. **Estrategias que superan la capacidad de compra institucional.** Cuando la estrategia de aprovisionamiento elegida⁶ supera la capacidad organizativa para impulsar, tramitar y supervisar adecuadamente la ejecución de toda la contratación, se están creando incentivos para la búsqueda de «atajos» que permitan «superar» las limitaciones materiales y económicas o «reducir» la carga de trabajo propia de la tramitación administrativa (preparación y licitación de los contratos) o del seguimiento de la ejecución de las prestaciones contratadas. Es decir, surgen incentivos para riesgos de irregularidades en todas las fases de la contratación.
8. **Adopción opaca e injustificada de convenios y encargos a medios propios.** Suele suceder en instituciones donde estos instrumentos jurídicos se contemplan como «estrategias de aprovisionamiento externo» rápidas y sencillas, «alternativas» a los complejos procedimientos de contratación. Cuando la decisión de proveerse a través de estos instrumentos de cooperación horizontal o vertical no tiene un grado suficiente de transparencia y de rendición de cuentas, surgen oportunidades para adoptarlos como vía para adjudicar directamente prescindiendo del procedimiento de contratación. Así, se incrementa la probabilidad de sustituir irregularmente la tramitación de expedientes de contratación por convenios de colaboración o de hacer encargos a entes que no reúnen los requisitos para ser considerados medios propios.
9. **Descoordinación de las unidades u órganos administrativos que participan en la preparación, licitación o ejecución de los contratos.** A menudo los estímulos o las oportunidades de prácticas irregulares, que con el tiempo pueden agravarse y convertirse en fraudulentas, proceden del fracaso al coordinar las unidades y

⁶Por ejemplo, entes públicos pequeños que lo contratan todo directamente, sin evaluar alternativas de compra centralizada o de colaboración para adquirir conjuntamente con otras instituciones prestaciones o suministros para cubrir necesidades idénticas.

órganos administrativos que participan en los procedimientos para obtener las obras, suministros y servicios requeridos. Esta descoordinación suele reducir la calidad de la comunicación interna, con los consecuentes errores o déficits informativos en los procedimientos, así como el incremento de los plazos de tramitación, en particular, en la fase de impulso y preparación de los contratos. Se consolidan, entonces, sistemas de trabajo ineficientes que generan estímulos u oportunidades para riesgos de irregularidades, fraude y corrupción en todas las fases del procedimiento.

10. **Insuficiente implantación de software de tramitación electrónica, de herramientas de e-contratación y de canales de apoyo a la compra profesional.** A pesar de los esfuerzos generales llevados a cabo en los últimos años, la implantación de las herramientas de tramitación electrónica y de apoyo a la e-contratación todavía es deficitaria en algunos entes del sector público de Cataluña. Estas insuficiencias favorecen la persistencia de oportunidades de riesgos relacionados con la concurrencia y la libre competencia, la igualdad de oportunidades y de trato en los procedimientos, la confidencialidad de las ofertas así como con el uso de la información accesible por el cargo ocupado, dado que la tramitación electrónica y la e-contratación garantizan el registro y seguimiento de las actuaciones administrativas, la confidencialidad de los trámites que lo requieren, la trazabilidad de las personas que acceden a cada expediente y en qué fase y momento, etc.
11. **Carencia de canales de asesoramiento o herramientas para facilitar y promover el razonamiento estratégico, el criterio comercial y la toma de decisiones informada.** La falta de herramientas adecuadas a la cartera de compras de cada organización (bancos de precios de las prestaciones que se contratan habitualmente o que son estratégicos para ella, identificación de las metodologías y fuentes de datos más adecuados para el cálculo del presupuesto base de licitación, servicios de asesoramiento a la compra innovadora o sostenible, etc.) incrementan las oportunidades de errores, disfunciones y malas praxis relacionadas con riesgos de ineficiencia: preparar contratos perjudiciales, contratos que limiten injustificadamente la concurrencia...
12. **Tolerancia ante las presiones internas para agotar el presupuesto anual.** Se sigue detectando la existencia de presiones dentro de algunas organizaciones para agotar el presupuesto, especialmente durante los últimos meses del ejercicio presupuestario. Cuando estas presiones internas, propias de la presupuestación incremental, son habituales en un ente público, generan incentivos para riesgos como los de impulsar contratos innecesarios, sobredimensionados o perjudiciales.
13. **Ausencia de evaluación de los niveles de riesgo de los puestos de trabajo involucrados en la compra pública.** Este factor, ampliamente extendido en todo tipo de entidades, crea oportunidades de irregularidades, fraude y corrupción en todas las fases de la contratación porque impide identificar y evaluar los parámetros de riesgo de cada posición en la estructura jerárquica y funcional y dificulta adoptar medidas preventivas específicas y proporcionales a la gravedad de eventuales conflictos de interés, déficits de independencia técnica, elevados márgenes de discrecionalidad, repercusiones de las relaciones derivadas de la posición, etc. Sin esta evaluación de los puestos, tampoco es posible elaborar mapas de riesgo de la estructura organizativa del aprovisionamiento.
14. **Nichos de conocimiento no documentado sobre prestaciones estratégicas que se contratan de forma recurrente.** A menudo el conocimiento sobre cómo se provee un determinado suministro o servicio queda restringido a la persona implicada directamente en la preparación o ejecución del contrato —porque no hay ningún proceso o sistema de trabajo establecido para documentar y transferir este conocimiento— o, en ocasiones, al personal de la empresa contratista —por no



habérsele exigido información periódica y detallada sobre cómo se está ejecutando la prestación—. Esta información no documentada y concentrada en un número restringido de personas constituye un nicho de conocimiento sobre prestaciones que se contratan de forma recurrente y crea oportunidades para los riesgos relacionados con el uso privilegiado de aquella información.

- 15. Margen para interpretar a la baja el nivel de sujeción institucional a la normativa de contratación.** Si bien es cierto que la Ley 9/2017, de contratos del sector público, ha reducido las diferencias reales entre los tres niveles de sujeción a las reglas de preparación y adjudicación de los contratos en función del tipo de ente público, la selección del nivel que corresponde a cada institución continúa planteando inconvenientes. Primero, porque su aplicación no es siempre automática; requiere un proceso deductivo a partir de los criterios establecidos al art. 3, formulados en terminología propia de la organización del sector público estatal que no tiene correspondencia automática con la del sector público catalán. Este proceso deductivo genera oportunidades para interpretaciones a la baja del nivel de sujeción aplicable a cada caso. Segundo, porque este margen de interpretación es inversamente proporcional al riesgo; es decir, la aplicación resulta más problemática en los entes instrumentales, cuando concentran un volumen más importante de la contratación de la administración a cuyo sector público pertenecen.

Además, la **falta de transparencia activa** respecto al nivel de sujeción a la LCSP con que contrata en cada ente instrumental dificulta detectar interpretaciones erróneas o sesgadas, e incrementa las oportunidades de irregularidades en toda su contratación.

- 16. Planificación o presupuesto de recursos humanos inadecuado al perfil de compra, a la estrategia de aprovisionamiento institucional o a su seguimiento y evaluación.** Un problema bastante habitual es que el diseño de la relación de puestos de trabajo o que las dotaciones presupuestadas en la plantilla de personal no se adecúen al perfil de compra y a la estrategia de aprovisionamiento institucional (o a la inversa, cuando el perfil de compra institucional se ha establecido sin un análisis riguroso de la capacidad organizativa). En estos casos, se crean estímulos y oportunidades de irregularidades derivadas de la falta de personal suficiente o de la carencia de personal con la especialización técnica apropiada.
- 17. Desvinculación de la contratación respecto del ciclo presupuestario en servicios públicos que no se pueden dejar de prestar.** Un problema muy concreto del ámbito sanitario y asistencial es la falta estructural de crédito disponible para cubrir necesidades de suministros y servicios que no pueden dejar de ofrecerse. Esto ha conducido a la praxis de desvincular la contratación del ciclo presupuestario ordinario, mediante la «solución» contable de «desplazar el gasto» al ejercicio siguiente⁷. Esta praxis incrementa las oportunidades para los riesgos de adjudicar directamente a un operador al margen de los procedimientos de contratación; modificar irregularmente el contrato; autorizar pagos irregulares y no exigir responsabilidades por incumplimientos. Además, tiene un coste financiero que, sin la debida evaluación, puede reducir la eficiencia del abastecimiento institucional.
- 18. Reducción sostenida o inesperada del periodo de ejecución ordinaria del presupuesto.** En algunas instituciones el plazo efectivo para tramitar los expedientes de contratación no se corresponde con los 12 meses de un ejercicio presupuestario anual, sino que se ve reducido *de facto* en uno, dos o más meses.

⁷ Según datos de la Memoria de la Cuenta General de la Generalitat de Cataluña del ejercicio 2018, el mayor volumen de gasto desplazado se produjo en el Servicio Catalán de la Salud (SCS) y en el Instituto Catalán de la Salud (ICS), debido a la insuficiencia de las partidas presupuestarias correspondientes a conciertos sanitarios y de farmacia.



Las causas suelen ser las **prórrogas presupuestarias**, en algunas instituciones cada vez más frecuentes y más largas, que obligan a adaptar la gestión de las necesidades de gasto del ejercicio corriente a las estimaciones de gasto aprobadas para ejercicios anteriores, con limitaciones a veces significativas. Pero también hay otras causas, como **cuando se avanza el cierre** del ejercicio presupuestario, de forma inesperada y, en ocasiones, por un plazo de tiempo considerable⁸.

Cuanto más substancial o inesperada sea la reducción del plazo efectivo para preparar, licitar y adjudicar los contratos, más potentes resultan los incentivos para buscar «atajos»: aprovechar las «oportunidades» procedimentales para adjudicar con más celeridad (antes del cierre del ejercicio presupuestario) todos los contratos planificados y garantizar el abastecimiento de suministros, servicios u obras requeridos. Tales incentivos incrementan la probabilidad de los riesgos de preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o la libre competencia, adjudicar directamente al margen de los procedimientos de contratación, etc.

19. **Debilitamiento estructural del control interno de los entes instrumentales sin fortalecer la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas como contrapartida.** El marco normativo facilita que muchos entes instrumentales (por ejemplo, entidades públicas empresariales) trabajen con controles más débiles que los fijados para las administraciones territoriales (ayuntamientos, Administración de la Generalitat, etc.). Cuando la dirección de estos entes no se selecciona de forma neutral, objetiva e imparcial, por criterios de capacidad y mérito profesional, y la debilidad estructural de los controles internos no se compensa fortaleciendo la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas, aumentan las oportunidades de actos irregulares, fraudulentos o corruptos relacionados con las 12 áreas de riesgos inherentes a la contratación.
20. **Debilitamiento funcional del control real de la contratación.** Las actuaciones de investigación de la Oficina han detectado manifestaciones diversas de este factor de riesgo: sistemas de trabajo que enfatizan el control formal y descuidan el control material; descapitalizar los órganos de control (reduciendo plantillas, no cubriendo vacantes, cubriendo plazas que requerirían perfiles expertos con técnicos sin experiencia...); desautorizar a los órganos de control interno contraviniendo, sin motivación adecuada, sus informes (a menudo no vinculantes y no publicados); no atribuir explícitamente las funciones de prevención, detección y resolución de los conflictos de interés a ninguna unidad administrativa u órgano, o no dotarlos de los efectivos y los medios adecuados, etc.
21. **Debilitamiento de la figura del responsable del contrato.** Son diversas las maneras de debilitar organizativamente la figura del responsable del contrato. Las más habituales son no delimitar claramente las funciones y responsabilidades que lo habilitan para una correcta supervisión de la ejecución que cubra todos sus riesgos derivados; designar como responsable de los contratos el titular del órgano de contratación o a cargos de designación política, que no ejercerán las funciones de supervisión requeridas, o bien asignar a cada responsable un número tan elevado de contratos que resulte prácticamente imposible llevar a cabo la supervisión para la cual está prevista esta figura. Estas debilidades añadidas a los **déficits de transparencia de sus informes** crean oportunidades para los riesgos de obtener obras, suministros o servicios diferentes de los contratados; modificar los contratos de forma injustificada; autorizar pagos injustificados o irregulares y no exigir responsabilidades por incumplimientos.

⁸ El 6 de agosto de 2019, por ejemplo, el Gobierno de la Generalitat publicó la orden para avanzar al 7 de agosto el cierre del ejercicio presupuestario 2019.,



22. **Falta de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre las estrategias de aprovisionamiento.** En organizaciones donde no se diseña y explicita una estrategia de compra institucional, resulta difícil prever objetivos de mejora de la eficiencia en la adquisición de suministros, servicios y obras, preparar indicadores que permitan hacer un seguimiento adecuado, evaluar el conjunto de la compra e inversión institucionales o medir cómo impacta esta contratación en los objetivos estratégicos. La falta de datos que cuantifiquen objetivamente el grado de eficiencia de esas estrategias y el impacto en los objetivos estratégicos impiden, a su vez, una adecuada rendición de cuentas sobre qué se ha logrado y qué es preciso mejorar.

Los déficits de seguimiento del conjunto del aprovisionamiento institucional obstaculizan la detección de disfunciones y reducen la capacidad de reacción preventiva y contingente. Por eso, aumenta la probabilidad de cualquiera de los riesgos inherentes a la contratación.

Factores de riesgo en tareas clave a lo largo del ciclo de vida de un contrato

La forma de llevar a cabo determinadas tareas clave de los expedientes de contratación y del seguimiento de los contratos también genera incentivos y oportunidades para incurrir en actos de corrupción, fraude o irregularidades. Los siguientes factores de riesgo⁹ coinciden, en líneas generales, con los detectados por organismos internacionales de otros estados miembros de la Unión Europea y de la OCDE.

23. **Insuficiente análisis y evaluación de la necesidad de contratar y de las posibilidades viables, eficientes e idóneas para cubrirla.** Estas tareas pueden realizarse de formas que creen oportunidades para impulsar contratos innecesarios, sobredimensionados o perjudiciales en cualquier otro sentido o para ocultar conflictos de interés mal gestionados, influencias indebidas o filtraciones de información privilegiada. Este factor de riesgo suele manifestarse en:
- **Deficiencias en la recogida y el análisis de datos y al documentar la necesidad y las alternativas para cubrirla:** recopilar de forma poco exhaustiva o rigurosa la información disponible sobre aquello que se necesita; no comprobar técnicamente la corrección o la autenticidad de los datos recopilados o de la documentación elaborada; confundir necesidad con solución para proveerla¹⁰, o no buscar novedades o alternativas para cubrirla.
 - **Insuficiente transparencia y rendición de cuentas sobre las consultas preliminares de mercado** (sobre quién participa en la consulta, su contenido, la metodología de recogida de información o los resultados obtenidos). Esto genera oportunidades de obtener información sesgada a favor de algún operador económico, ofrecer información asimétrica durante las consultas o no detectar acuerdos colusorios entre los consultados. Además, la falta de transparencia sobre cómo los resultados de cada consulta se trasladan a los

⁹ Estos factores se explican con detalle en [Los factores procedimentales. Incentivos y oportunidades de riesgo durante el proceso de trabajo en un expediente de contratación](#), publicado por la Oficina Antifraude de Cataluña en 2019.

¹⁰ Por ejemplo, si se plantea como necesidad «la adquisición de un vehículo», las alternativas para cubrir esta necesidad se limitan en un contrato de suministros. Si la necesidad planteada es garantizar la movilidad del colectivo X de servidores públicos en las condiciones Z, entre las alternativas para cubrir la necesidad se estudiará la adquisición de un vehículo como una posible solución; pero también se buscarán y analizarán otras soluciones: contratos de servicios de *renting* o de *leasing* de vehículos, servicios de alquiler de vehículo con conductor, etc.



pliegos de la eventual licitación impide el seguimiento y escrutinio públicos, y afecta a la confianza de los operadores llegado el momento de decidir si vale la pena presentarse.

- **Escasa supervisión técnica cuando se encarga externamente** la recogida y análisis de la información y la elaboración de la documentación; por ejemplo, cuando se encarga el planteamiento inicial de un proyecto de obra.
- **Inadecuada evaluación de la necesidad de contratar o de la idoneidad del contrato proyectado** para cubrirla: automatismos organizativos en la renovación de los contratos, sin reevaluar si continúan siendo necesarios; descartar por defecto la opción de ofrecer el servicio con recursos propios, sin estudio objetivo y detallado de los costes y los beneficios de esa opción; control técnico inexistente o deficiente de la necesidad de contratar; no considerar —o no evaluar de forma imparcial— alternativas propuestas para proveer una determinada prestación; falta de estudios coste-beneficio, estudios de escasa calidad técnica o sesgados por falta de imparcialidad o de independencia, lo cual impide alertar de proyectos no viables, etc.

24. **Deficiente planificación del contrato y presupuestación poco rigurosa**, que se materializan de formas muy variadas: no planificar la renovación en contratos de servicios o suministros recurrentes; prever plazos poco realistas sin considerar el coste, la complejidad o la controversia que pueden comportar determinados expedientes de contratación; al estimar los costes de un contrato de un suministro, no tener en cuenta potenciales exclusividades durante su ciclo de vida; pobre supervisión de las estimaciones de precios y costes u otros cálculos al presupuestar el valor estimado del contrato; sobredimensionar partidas alzadas a modo de «colchón para imprevistos» durante la ejecución de contratos de obras; en proyectos TIC, planificar que el análisis funcional previo se contrate conjuntamente con el diseño y la implantación de la solución, lo cual dificulta la planificación de la ejecución y el presupuesto rigurosos o incluso puede llevar a sesgarlo, etc.

De este modo, surgen incentivos para encontrar atajos que aceleren irregularmente la tramitación de los contratos, así como oportunidades para preparar pliegos con unas condiciones económicas que desincentiven la concurrencia y la libre competencia o que generen ineficiencia en el uso de los fondos destinados a obtener una prestación, o para futuras modificaciones injustificadas o irregulares del contrato durante su ejecución.

Los siguientes cuatro factores constituyen defectos (por incapacidad, negligencia o voluntad) que crean oportunidades para los riesgos de impulsar y preparar contratos perjudiciales, preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o libre competencia, adjudicar directamente al margen del procedimiento de contratación, con repercusiones a la fase de licitación —dado que generan oportunidades para los riesgos de admitir o excluir empresas de forma sesgada—, valorar las ofertas de forma irregular o sesgada o, incluso, para impulsar modificados o complementarios innecesarios o irregulares.

25. **Deficiente identificación o descripción del objeto del contrato, las especificaciones técnicas o las condiciones de ejecución**: imprecisiones o descripciones laxas (contratos *chicle*); errores en la elección del CSV; excesiva complejidad en la descripción; carencias de información relevante para los operadores interesados; selección arbitraria y no justificada de la información que describe el objeto, las especificaciones técnicas de la prestación o las condiciones especiales de ejecución, etc.



26. **Deficiente elección o diseño de los criterios de selección:** parámetros desvinculados del objeto del contrato, arbitrarios o tendenciosos; exigencias de solvencia desproporcionadas (por exceso o por defecto); sistemas de acreditación poco razonables o injustificados, etc. Una elección deficiente de los criterios de selección genera oportunidades para restringir innecesariamente la concurrencia o, incluso, favorecer a determinados operadores, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación.
27. **Deficiente elección, ponderación de los criterios de adjudicación o diseño de los sistemas de puntuación:** imprecisiones, vinculación cuestionable con el objeto del contrato; criterios discriminatorios; diseño predominante de criterios puntuables a través de juicios de valor para aspectos que se podrían puntuar automáticamente a través de una fórmula; ponderación irrazonable de los criterios de adjudicación; desvirtuar el peso de los criterios de valoración automática a favor de los criterios sometidos a juicio de valor; diseño de fórmulas para valorar el precio que atribuyen más puntuación a ofertas que no son las más económicas; sistemas de puntuación poco razonables o que permiten puntuar ofertas técnicamente imposibles o inverosímiles, etc.
28. **Uso distorsionado o no genuino de umbrales, duraciones, plazos, formas de tramitación excepcionales o simplemente excepciones a la aplicación de determinadas previsiones pensadas para garantizar la eficacia en la compra pública:** por ejemplo, «ajustar» el importe del contrato al límite máximo que no supere el umbral que obliga a emplear procedimientos más garantistas (más transparencia, controles, etc.) o emplear el reconocimiento extrajudicial de crédito como un mecanismo ordinario de «reparación» de irregularidades que «permite» continuar preparando contratos con los mismos vicios. El uso distorsionado de esas previsiones facilita «atajos rápidos» en la contratación y desvirtúa la igualdad en el acceso a las licitaciones públicas, la libre competencia y la eficiencia en la compra pública.

Los cinco factores siguientes constituyen disfunciones en la forma de gestionar la información y la documentación preparatoria del contrato, cómo se custodia la documentación recibida durante el periodo de presentación de las ofertas de los licitadores y candidatos y cómo se atienden las solicitudes de aclaraciones. Todos pueden crear oportunidades de filtrar información privilegiada y pueden constituir obstáculos para detectar prácticas anticompetitivas o no responder de forma adecuada.

29. **Gestión inadecuada de la información y la documentación que aún no son públicas:** falta de concienciación de las personas que participan en esta fase sobre la confidencialidad de la información que todavía no es pública; ausencia de pautas internas de trabajo para garantizar la correcta custodia de la información que se está empleando o la documentación que se está elaborando; ausencia de sistemas para registrar o documentar los contactos (previstos e imprevistos) con el actual contratista o con licitadores potenciales, antes de publicar el anuncio de licitación o bien de invitar a los candidatos a participar en ella.
30. **Publicidad insuficiente o restrictiva de la licitación:** automatismos que restringen la publicación del anuncio al perfil del contratante y a los boletines oficiales legalmente previstos e impiden adaptar la difusión a las especificidades de cada mercado y a los varios perfiles de operadores que podrían ofrecer la prestación; restricciones a la plena accesibilidad electrónica y gratuita de toda la documentación necesaria para preparar adecuadamente las ofertas, o falta de información clave para presentar ofertas ajustadas a las necesidades de la institución.
31. **Deficiente gestión de las solicitudes de aclaraciones sobre los pliegos:** no responder a solicitudes de aclaración de forma injustificada o hacerlo en un plazo



que no permita una preparación adecuada de las ofertas; no publicar en el perfil del contratante la respuesta a las solicitudes de aclaraciones de modo que el resto de personas interesadas en participar en la licitación puedan disponer de la misma información que quién ha solicitado la aclaración, o publicar aclaraciones que cambien de forma sustancial los términos en que hay que preparar las ofertas sin ampliar el plazo de presentación de forma proporcional a la magnitud de los cambios que han comportado.

32. **Custodia deficiente de las ofertas presentadas hasta el momento de la apertura de los sobres:** falta de sensibilización de las personas que pueden acceder a esta documentación durante el plazo de presentación de las ofertas sobre la responsabilidad en tanto que parte de la cadena de custodia de las ofertas diseñada por la institución y a menudo plasmada en el *software* de tramitación electrónica de los expedientes; existencia (o tolerancia institucional) de «vías» para excluir de la tramitación electrónica determinados expedientes, o trámites dentro del procedimiento, que se efectuarían en papel; en entes o expedientes en que aún sea posible presentar ofertas en papel, depositarlas en mesas o archivos sin ningún sistema de custodia que impida el acceso y la apertura antes de tiempo, etc.
33. **Falta de aplicación de las pautas para detectar y comunicar indicios de colusión** durante la recepción y el estudio de las ofertas porque: las mesas de contratación o las unidades responsables de recibir, evaluar las ofertas y hacer la propuesta de adjudicación no emplean guías ni listados de comprobación (*check lists*); porque se ha normalizado la no comunicación interna formal de sospechas de prácticas anti-competitivas; o bien por resistencias a remitir a las autoridades competentes los indicios o sospechas de prácticas anticompetitivas para no retrasar la adjudicación y el inicio de la ejecución del contrato.

La forma de realizar la admisión de las ofertas a la licitación y valorarlas técnicamente puede generar oportunidades para los riesgos de admitir o excluir licitadores de forma indebida o de valorar las propuestas admitidas de forma irregular o sesgada. Conviene prestar atención a los cinco factores de riesgo siguientes.

34. **Comprobación defectuosa del cumplimiento de los requerimientos y las limitaciones para participar en la licitación,** por incompleta, superficial y poco rigurosa o, en ocasiones, por «interpretativa» o sesgada.
35. **Ausencia de motivación o bien justificación deficiente de las bajas consideradas anormales:** no justificar la presunta anormalidad; justificarla mediante argumentos no previstos en las cláusulas, mediante umbrales de temeridad no previstos o diferentes de los parámetros fijados en los pliegos o, incluso, establecidos por la mesa de contratación en el momento de evaluar las ofertas; no tomar en consideración los argumentos expresados por el licitador durante el trámite contradictorio de justificación de la presunta anormalidad o hacer una lectura sesgada.
36. **Aplicación inadecuada de los criterios de adjudicación:** emplear criterios o subcriterios no previstos en los pliegos; aceptar mejoras no previstas en los mismos o no relacionadas con el objeto del contrato; no motivar o argumentar de forma insuficiente o arbitraria la puntuación otorgada a los criterios de valoración subjetiva; valorar los criterios puntuables de forma automática o a través de fórmula matemática antes que los sujetos a juicio de valor; revisar y ajustar «en 2.ª vuelta» la puntuación obtenida en los criterios valorados mediante juicio de valor con el objetivo de «mejorar» la valoración técnica final de una oferta determinada; en licitaciones en que los criterios valorables a través de juicios de valor tienen atribuida una ponderación mayor que los de valoración automática, no convocar un comité de expertos adecuadamente cualificados y no adscritos al



órgano proponente del contrato, para evaluar las ofertas o encargarla a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

37. **Preparación defectuosa de la propuesta de adjudicación:** errores en la clasificación decreciente de las ofertas por falta de atención o de revisión cuidadosa de la propuesta, o bien motivación insuficiente o incoherente de la propuesta.
38. **Falta de supervisión de la documentación con que se resuelve o se formaliza el contrato.** La ausencia de mecanismos de cotejo y, si procede, de revisión de la documentación definitiva con que se formaliza el contrato (ni exhaustivos, ni selectivos; ni por la unidad promotora del contrato ni por las responsables del control interno de la contratación) crea oportunidades de resolver o formalizar irregularmente un contrato.

Los tres factores siguientes tienen en común una dedicación insuficiente o negligente al seguimiento de la ejecución del contrato y a la exigencia de responsabilidades por incumplimientos contractuales.

39. **Insuficiente supervisión de la ejecución para identificar incidencias y efectuar una recepción que garantice el cumplimiento de los requerimientos y condiciones especificados en los pliegos.** Cuando esto sucede, se incrementa la probabilidad de aceptar o certificar trabajos no realizados, cantidades o calidades no comprobadas o fraudulentas, mediciones ficticias (obras); la probabilidad de que se propongan precios contradictorios inflados, desproporcionados o no de mercado, que se acepten cambios substanciales en las condiciones de ejecución del contrato con demoras en la ejecución o precios más altos para el licitador (modificados irregulares, a veces con informes en contra), etc. En definitiva, se crean oportunidades para los riesgos de obtener una prestación diferente de la contratada.
40. **Gestión negligente de las incidencias.** La rápida identificación de las incidencias antes citadas es tan importante como la forma de gestionarlas para evitar que se produzcan incumplimientos de los contratos o se materialicen actos fraudulentos. La gestión vacilante de esas incidencias, las demoras en la toma de decisiones, las decisiones erráticas o la tolerancia ante propuestas de «soluciones» contrarias a la normativa o al contenido de los pliegos incrementan las oportunidades de obtener una prestación diferente de la contratada, de modificar injustificadamente el contrato o de aceptar injustificadamente falsos contratos «complementarios». Además, al propiciar tales riesgos, se generan indirectamente oportunidades para autorizar pagos indebidos o no exigir responsabilidades por incumplimientos.
41. **Resistencias a emplear los mecanismos de exigencia de responsabilidades previstos** por el ordenamiento jurídico (la resolución del contrato, la imposición de las penalidades previstas a los PCAP o documento descriptivo o la exigencia al contratista de indemnización por daños y perjuicios causados a la entidad adjudicadora), a menudo con argumentos como que son ineficaces (percepción o certeza de que el titular del órgano de contratación se opondría, o incertidumbre por la lejanía en el tiempo de los resultados, sobre todo si comportan recursos en vía contenciosa administrativa) o referencias a impedimentos internos (complejidad organizativa de su tramitación, carencia de la pericia jurídica necesaria para llevar a cabo tales trámites, falta de personal suficiente que lleva a priorizar su tiempo destinándolo a la preparación y la licitación de los contratos).

Estas resistencias constituyen incentivos para no proponer o no incoar los procedimientos para tramitar las penalidades previstas por incumplimiento del contrato, no instar la revisión de oficio cuando se detectan causas que lo justifiquen, no ejecutar las garantías en caso de defectos o vicios ocultos



descubiertos cuando ya se ha efectuado la recepción de la obra, o descartar de forma automática la posibilidad de reclamar daños y perjuicios por prácticas colusorias. Además, si el contrato cubre una necesidad recurrente, y el proveedor puede volver a presentarse a la nueva licitación, surge un nuevo incentivo para futuras prácticas irregulares dirigidas a impedir que aquel proveedor pueda presentarse nuevamente o que pueda ganar la licitación.

Factores de riesgo personales y relacionales

A menudo son las personas que conforman una organización quienes consiguen que los riesgos inherentes a la contratación sean más o menos probables. De ahí, la importancia de analizar el factor humano; y más concretamente, todos los aspectos relacionadas con la gestión de las personas, los equipos de trabajo y las relaciones personales.

La Oficina Antifraude ha identificado los siguientes factores de riesgo personales y relacionales que contribuyen a hacer más probables los riesgos inherentes a la contratación pública.

42. Falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad. En contratación, como en otros muchos ámbitos de actividad pública, hay personas que, bien sea por inclinación personal, bien por experiencias profesionales previas, son extremadamente conscientes de la importancia de guiarse por la ética profesional pública y de estar atentas a situaciones que plantean riesgos. Sin embargo, uno de los problemas más frecuentes en las instituciones públicas es que un número importante de quienes trabajan en ellas no han reflexionado sobre los riesgos inherentes a las funciones que llevan a cabo. La carencia de programas de sensibilización sobre ética pública aplicada a la contratación y de formación sobre los riesgos de corrupción, fraude u otras irregularidades frecuentes o graves en la contratación pública, sobre qué indicios constituyen alertas y sobre cómo actuar en caso de observarlos, crean oportunidades para que tales riesgos se acaben materializando.

En general, el reclutamiento, la formación y el desarrollo profesional de las personas y los equipos que trabajan en contratación son claves para reducir o incrementar los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción. Los cuatro factores de riesgo siguientes **impactan en su grado de especialización profesional**. Cuando inciden en una institución, facilitan oportunidades de errores e ineficiencias que pueden constituir irregularidades. Y en casos graves, la voluntad de ocultar tales transgresiones puede ser motivación suficiente para incurrir en nuevos actos fraudulentos e, incluso, crear oportunidades para terceras personas conocedoras de tales transgresiones y dispuestas a aprovecharlo para captar a quienes las cometieron en tramas corruptas.

43. Un reclutamiento no meritocrático que permite seleccionar o promocionar personas que no reúnen la competencia profesional suficiente o adecuada para las tareas o las responsabilidades propias de la preparación, licitación y ejecución de los contratos públicos de la institución. En instituciones con este problema, las personas indebidamente reclutadas pueden llegar a sentirse dependientes («en deuda») de quién las seleccionó aun sabiendo que no tenían la destreza suficiente. En estos casos, también se incrementa el riesgo para la objetividad y la imparcialidad de las personas así reclutadas.

44. Insuficiente especialización en la normativa de contratación. A menudo la formación impartida resulta insuficiente para conocer, interpretar y aplicar adecuadamente una normativa extremadamente compleja, dispersa y sometida a cambios constantes. En entes públicos grandes o medianos, la política de



formación de la entidad resulta crítica si favorece el acceso a una oferta formativa suficiente. En cambio, en entes de pequeñas dimensiones y con poco personal, resolver este factor de riesgo es más complicado y la prevención efectiva requiere abordar debilidades sistémicas que se exponen más adelante. En cualquier caso, el dominio insuficiente de la normativa aplicable incrementa el riesgo de incurrir en actos irregulares.

45. **Un escaso desarrollo de las competencias de compra**, que a menudo acaban dependiendo de las características y del compromiso de cada persona para buscar la información y la formación necesarias en cada caso: conocimientos técnicos específicos sobre aquello que hay que adquirir, habilidades de compra profesional¹¹, de trabajo en equipo, de investigación e innovación, etc. Tradicionalmente, estas necesidades de desarrollo profesional se han atendido de forma residual. Sin embargo, estos déficits de competencia en compra profesional ponen en riesgo el uso eficiente de los fondos públicos y a menudo llevan a depender de la especialización de los contratistas habituales u otros operadores económicos con intereses en aquello que se les consulta, lo que a su vez incrementa los riesgos para la libre competencia e, incluso, la igualdad en el acceso a las licitaciones públicas.
46. **El desconocimiento o escaso uso de las herramientas disponibles de apoyo a la compra**: de contratación electrónica, de orientación jurídica, de apoyo y promoción de la integridad; de cooperación y de asistencia técnica.

Los dos factores siguientes nos alertan de una atención marginal al desempeño profesional y a la carrera de las personas empleadas en contratación en una institución.

47. **Supervisión jerárquica deficitaria**. En algunas organizaciones públicas, la cadena de mando no supervisa suficientemente el desempeño de las funciones y responsabilidades encomendadas en materia de preparación, licitación y ejecución de contratos, ya sea por insuficiente formación de los mandos, ya sea por una cultura organizativa tan centrada en los resultados que relega a un segundo término el modo de conseguirlos. El seguimiento inadecuado de las tareas clave a lo largo de todo el ciclo de contratación crea oportunidades de no detectar conductas irregulares, fraudulentas o corruptas. Además, complica una evaluación objetiva del desempeño individual que permita tanto identificar qué competencias profesionales hay que mejorar, como planificar la formación necesaria para capacitar a las personas consecuentemente. De ahí, el incremento del riesgos de que se produzcan errores, ineficiencias y prácticas irregulares.
48. **Carencia de gestión de la carrera profesional de los especialistas en compra pública**. La Comisión Europea alertó ya en el 2017 de la necesidad de abordar este factor de riesgo tan extendido. Cuando incide en una institución, dificulta otorgar responsabilidades proporcionales a la capacidad y la experiencia del personal, impide garantizar el nivel de pericia adecuada a la complejidad de cada tarea o contrato y, con el tiempo, genera desmotivación y frustración profesional. La incapacidad o, incluso, la eventual desidia resultantes crean oportunidades de errores y prácticas irregulares, así como actos fraudulentos para ocultarlos.

Los factores de riesgo siguientes alertan de debilidades en el **blindaje institucional a la**

¹¹ Técnicas de análisis de necesidades, de análisis de mercados y de tipos de proveedores; metodologías de cálculo, de análisis de costes y de estimación de precios; estrategias de abastecimiento; modelos de remuneración en función de la tipología de servicios y de los niveles de servicio; modelos de seguimiento de la contratación; métodos para construir sistemas de indicadores de seguimiento de la ejecución, etc.



independencia técnica, la objetividad y la imparcialidad de los servidores públicos de una institución.

49. **Insuficiente detección de intereses personales que podrían influir en las decisiones profesionales:** cuando no se forma a todos los servidores públicos (empleados y altos cargos) sobre cómo detectar y gestionar los conflictos de interés; no se supervisa adecuadamente la presentación a tiempo, completa y veraz de las declaraciones de intereses legalmente previstas; no se articulan instrumentos de detección de intereses específicos para responsabilidades de alto riesgo en la contratación institucional (por ejemplo, declaraciones responsables); no se promueve que los mandos supervisen la correcta detección de los intereses particulares del personal bajo su responsabilidad que participa en cualquier fase de los procedimientos de contratación, etc.
50. **Laxa respuesta a los conflictos de interés reales y, sobre todo, a los potenciales:** cuando no se supervisa minuciosamente el cumplimiento de las obligaciones de abstención en los procedimientos de contratación; no se informa sobre el derecho de recusación como mecanismo para reportar potenciales intereses particulares no detectados; no se supervisa periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de solicitar la compatibilidad para llevar a cabo segundas ocupaciones o conservar otras fuentes de ingresos; no se implantan políticas de regalos adecuadas a las características de cada organización; no se realiza ningún tipo de seguimiento post-cargo ante indicios de puertas giratorias, etc.
51. **Inestabilidad en la ocupación de puestos de trabajo relacionados con la compra pública.** Esto dificulta que este personal resista ante presiones para incurrir en praxis irregulares, fraudulentas o corruptas o para que no alerte al respecto. La inestabilidad se manifiesta tanto en funcionarios interinos que continúan ejerciendo como tales tras años sin que se convoquen procesos selectivos, como en funcionarios de carrera que pasan años ocupando estos puestos en comisión de servicios o con encargos de funciones. Al no ser titulares de las plazas que ocupan, no disfrutan de la inamovilidad prevista para favorecer la objetividad, la imparcialidad y la independencia técnica ante eventuales presiones. En los casos más extremos, se han detectado entidades adjudicadoras con políticas de recursos humanos orientadas a perpetuar la provisionalidad en la selección y la provisión de los puestos de trabajo.
52. **Atribución de funciones reservadas a funcionarios** a personas que, al no reunir tal condición (personal eventual, laboral o profesionales a través de contratos administrativos), carecen de la protección del derecho a la inamovilidad.
53. **Desconocimiento de la existencia de sesgos cognitivos, de cómo operan y cómo pueden distorsionar la toma de decisiones.** La falta de consciencia impide a las personas estar alerta y poner en marcha estrategias para la corrección de eventuales sesgos y garantizar la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. Por eso, genera muchas oportunidades de riesgos sin que seamos conscientes.

Los cuatro factores siguientes advierten de una **pobre gestión de las relaciones personales**¹² con contratistas, licitadores y otros actores externos durante la preparación, licitación y ejecución de los contratos, que genera oportunidades de influencia indebida en las decisiones de los servidores públicos.

¹² Estos factores relacionales se explican con más profundidad en la publicación Los factores organizativos: Incentivos y oportunidades de riesgo derivados del funcionamiento interno de cada institución (Oficina Antifraude, 2019).



54. **Agendas públicas de los altos cargos con contenido opaco**, a menudo bajo etiquetas como «seguimiento de temas», que impiden la transparencia real de esas relaciones profesionales. Otros déficits frecuentes son importantes dificultades para hallar las agendas en los webs institucionales, la dispersión de los datos en varios archivos (por meses, por alto cargo...), información incompleta, etc.
55. **Escasa documentación y registro de la actividad pública relacional de los altos cargos y personal asimilado** que impiden una adecuada rendición de cuentas cuando se reciben solicitudes de información (ya sean organismos de control o en ejercicio del derecho de acceso a la información pública): no se documentan los órdenes del día de las reuniones, no se redactan actas (intervinientes, temas tratados, acuerdos adoptados, información relevante, documentación librada, etc.), no se deja registro documental de la información intercambiada en actos institucionales con actores externos susceptibles de influir en decisiones presentes o futuras relacionadas con la contratación institucional, etc.
56. **Ausencia de rotación y otros déficits en la gestión de las relaciones profesionales entre personal al servicio de los entes públicos y contratistas**. La tendencia a la estabilidad en los puestos de trabajo de los empleados públicos —opuesta a la tendencia a la rotación de los cargos electos y de designación política, consustancial a la naturaleza política de sus mandatos— suele ser una circunstancia positiva para las organizaciones. Sin embargo, en puestos de trabajo especialmente vulnerables, como aquellos en los que se establecen relaciones profesionales de larga duración con contratistas, la falta de rotación periódica incrementa las oportunidades de riesgos relacionados con la influencia indebida o con la asunción de intereses de otras corporaciones. Por esta razón, algunas administraciones públicas europeas regulan la duración máxima para ocupar determinados puestos de trabajo especialmente vulnerables a los riesgos para la integridad.
57. **Falta de segregación de funciones en el ciclo de contratación**. La segregación de funciones es un mecanismo preventivo clásico para asegurar que en un procedimiento no se concentra la responsabilidad sobre dos o más funciones intrínsecamente interrelacionadas en una única persona o unidad organizativa. La no segregación de funciones interrelacionadas incrementa las oportunidades de riesgos transversales a las tres fases del procedimiento (no detectar los conflictos de interés de las personas que participan en momentos claves de los procedimientos de contratación o, incluso, no detectar indicios de beneficios ilegítimos a cambio de favorecer o perjudicar un licitador). Estas oportunidades se intensifican **en entidades que concentran su contratación en uno o pocos mercados** y tramitan a la vez múltiples contratos **en los que pueden estar participando los mismos operadores económicos** en diferentes fases del procedimiento.

Factores de riesgo que generan percepción de impunidad dentro de las organizaciones

La percepción de impunidad dentro de una organización potencia que algunas personas motivadas o incentivadas a incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos se decidan a hacerlo si se presenta la oportunidad. Esta percepción de impunidad suele resultar de la incidencia de uno o más de los siguientes factores de riesgo¹³.

¹³ Una explicación más extensa de estos factores y de los presentados en los dos subapartados siguientes se encuentra disponible en la publicación [Factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos. Cómo se normaliza la corrupción en las organizaciones](#) (Oficina Antifraude, 2020).



58. **Precedentes de no detección y no sanción de irregularidades.** Cuando en una organización se producen actos irregulares, fraudulentos o corruptos sin que nadie los detenga ni exija responsabilidades, tal «respuesta» se almacena en la memoria organizativa, a disposición del resto de miembros de la organización. En el futuro, podrán invocar estos hechos como precedentes y fraguar racionalizaciones¹⁴ que faciliten su «normalización» institucional. Estos precedentes no se pueden pasar por alto. Los miembros de las organizaciones los emplean para valorar, ni que sea de forma intuitiva, la capacidad y voluntad institucional de detectar las transgresiones y de sancionarlas proporcionalmente. Así conforman sus percepciones respecto al grado de impunidad de aquellas transgresiones, y discurren sobre la potencial impunidad de otras. Sea o no acertada, cuando tal percepción de impunidad es elevada y generalizada, potencia que personas dispuestas a incurrir en aquellas prácticas aprovechen las oportunidades si se presentan.
59. **Precedentes de represalias a personas alertadoras.** En la historia de una organización, cuando alguien que intenta alertar a los máximos responsables institucionales sobre praxis irregulares, fraudulentas o corruptas sufre represalias en lugar de ser escuchada y protegida, queda una fuerte impronta en la memoria organizativa. Este precedente se convierte en una advertencia al resto de miembros de la organización sobre qué pueden esperar si alzan la voz ante indicios de transgresiones observadas o conocidas por otras vías. Además, contribuye a consolidar la percepción de impunidad. Por eso, este factor de riesgo requiere actuaciones preventivas inmediatas: el reconocimiento oficial como represalias, la desautorización de cualquier racionalización justificadora empleada en el pasado, el compromiso de no tolerar su repetición y la adopción de medidas organizativas para proteger las personas alertadoras en adelante. Por el contrario, eludir estos precedentes por «incómodos» y negligir su tratamiento potencia la probabilidad de que se materialicen los riesgos inherentes a la contratación.
60. **Renuncia a comunicar internamente las transgresiones detectadas y no toleradas.** En todas las organizaciones se producen transgresiones. Desde el momento en que se detectan y mientras se investigan los hechos, se verifican los indicios o sospechas y se determina cómo proceder en cada situación y cómo depurar responsabilidades, es preciso mantener la reserva y la discreción que requieren tales actuaciones. Sin embargo, una vez resueltas, dar a conocer internamente, a través de canales formales, las prácticas irregulares, fraudulentas y corruptas detectadas, así como las medidas adoptadas en cada caso envía un mensaje claro de no tolerancia y desquebraja, o cuanto menos permite cuestionar, la anterior percepción de impunidad. Por el contrario, renunciar a una comunicación interna formal y constructiva, que pueda detener la comunicación interna informal y potencialmente sesgada de lo que ha sucedido, contribuye a sostener las percepciones de impunidad preexistentes.
61. **Culturas o subculturas organizativas desviadas de la ética profesional pública.** Las (sub)culturas organizativas desviadas de la ética pública conforman entornos o ambientes donde se toleran de forma rutinaria comportamientos que en otros entes públicos con sólidas culturas de integridad serían impensables. La subsistencia de este tipo de culturas en el tiempo facilita que determinadas

¹⁴ La racionalización es el proceso mediante el que las personas que se involucran en prácticas corruptas buscan, elaboran y emplean argumentos o relatos contruidos socialmente para «legitimar» su conducta. Forma parte de un proceso más amplio de normalización de la corrupción en las organizaciones que podéis encontrar descrito en la publicación citada en la nota en el pie anterior.

transgresiones lleguen a institucionalizarse¹⁵. De nuevo, la consecuente percepción de tolerancia potencia la disposición de algunas personas a aprovechar las oportunidades para incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos, o bien a ceder ante presiones otros para hacerlo. Por esa razón, es importante evaluar periódicamente la homogeneidad de la cultura organizativa de una institución, así como su alineamiento con los principios, valores y normas, y aplicar en cada caso las medidas correctivas necesarias: clarificación de estándares, sensibilización, formación, etc.

- 62. Reglas o sistemas de trabajo informales que «protegen» de eventuales acusaciones y refuerzan la percepción de impunidad.** En algunas instituciones, se forman grupos de personas que funcionan de forma hermética y opaca respecto al resto de la organización con el fin de articular reglas informales o sistemas de trabajo que dificulten la detección de irregularidades, fraude o corrupción, impidan eventuales acusaciones y faciliten eludir responsabilidades individuales. Algunos ejemplos podrían ser no dejar por escrito las instrucciones de trabajo, ignorar las comunicaciones escritas ante indicaciones verbales contrarias, segmentar el trabajo de forma que permita alegar desconocimiento más allá de las tareas propias o implantar formas de gestión atípicas que dificultan el control de la actividad real. Este factor de riesgo refuerza, en definitiva, la percepción de impunidad entre sus miembros e incrementa la probabilidad de cualquiera de los riesgos inherentes a la contratación pública.
- 63. Dinámicas interpersonales o grupales que refuerzan las percepciones de tolerancia e impunidad de las transgresiones.** Este factor alerta de la necesidad de identificar dinámicas o interacciones con las que se presiona a los individuos para (1) inhibir la expresión de puntos de vista contrarios a los predominantes y que permitirían desbaratar racionalizaciones empleadas para justificar transgresiones ya institucionalizadas; (2) desactivar el ejercicio de la autocrítica y de la reflexión autónoma cuando aparecen dilemas o situaciones en las que hay cuestiones éticas en juego, y (3) desanimar o impedir el alerta ante prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas. Algunos ejemplos de estas dinámicas son lealtades malentendidas o erróneamente depositadas («corporativismo», «solidaridad interna»); interacciones interpersonales intimidatorias; relaciones de desconfianza generalizadas que fomentan la tendencia al silencio y al aislamiento organizativo; dinámicas de mando que priorizan la consecución de objetivos a ultranza, etc. Estas dinámicas consolidan la percepción de tolerancia o impunidad de las transgresiones y potencian la probabilidad de los riesgos.

Factores de riesgo en el liderazgo ético

El tipo de liderazgo que se ejerce desde la dirección política y administrativa de una institución es clave para prevenir la corrupción y otras irregularidades en la contratación pública. El liderazgo ético parte de la ejemplaridad de las personas que ocupan puestos directivos o de mando. Se manifiesta cuando sus actos y palabras fomentan los más elevados estándares éticos y, sobre todo, cuando responden de forma ágil, proporcional y coherente ante cualquier transgresión de la ética profesional pública, para reconducirla y, si procede, exigir responsabilidades.

¹⁵ Proceso mediante el cual un acto de corrupción, o cualquier otra práctica transgresora que se materializa por primera vez, se va incorporando a las estructuras y los procesos de una organización y que a través de la *rutinización* se estabiliza y puede llegar a sobrevivir el reemplazo de toda una generación de empleados. Forma parte de un proceso más amplio de normalización de la corrupción que se describe en la publicación [Factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos. Cómo se normaliza la corrupción en las organizaciones](#) (Oficina Antifraude de Cataluña, 2020).



En este sentido, es prioritario actuar sobre cualquier de los tres factores siguientes que pueda incidir en la contratación pública de una institución y detener los procesos de normalización de cualquier mala praxis ya materializada.

64. Modelos de comportamiento impropio de un servidor público en la cadena

directiva y de mando. Cuando quienes lideran política o administrativamente una organización incurren en conductas impropias, están fijando un bajo tono ético institucional. Sus palabras y acciones facilitan que los principios, los valores y las reglas de conducta establecidos formalmente (a través de la normativa, códigos éticos, recomendaciones de buenas prácticas...) se ninguneen y que, en caso de dudas sobre la conducta adecuada, prevalezcan como referente ético las reglas informales deducibles de sus actos. Cuando este factor de riesgo incide en una organización y no se endereza, potencia todos los riesgos para la integridad en la contratación.

65. Falta de voluntad o compromiso con el fomento de la integridad institucional y la lucha contra la corrupción en la contratación pública.

A menudo las personas que lideran las instituciones y su abastecimiento no consideran prioritario poner en marcha planes de integridad en la contratación o bien no asignan el tiempo, los recursos y el personal suficientes para diseñarlos, implantarlos y sostenerlos a lo largo del mandato. En otros casos, circunstancias coyunturales (escándalos, estrategias políticas...) llevan a implantar planes de integridad en la contratación, pero pronto desfallece el compromiso para hacer efectivas las medidas preventivas o contingentes previstas, por razones diversas: pérdida de interés o prioridad política, porque afectan a algún directivo o mando institucional, porque surgen resistencias internas o externas, etc. La falta de compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción en la contratación pública refuerza la percepción de impunidad en aquellas instituciones cuya memoria organizativa acumule precedentes de no detección y no sanción de transgresiones, represalias hacia las personas alertadoras, o bien culturas, sistemas de trabajo o dinámicas interpersonales o grupales que refuercen esta percepción. Pero, sobre todo, este factor facilita que cualquier acto irregular, fraudulento o corrupto materializado desencadene un proceso de institucionalización que acabe normalizándolo.

66. Asignación poco clara de responsabilidades éticas en la cadena de mando de la contratación.

Las instituciones que no explicitan las responsabilidades éticas de quienes lideran o ejercen algún tipo de mando en su contratación facilitan la **dilución «corporativa» de la responsabilidad ética**. En estas condiciones, la exigencia de responsabilidades individuales resulta inverosímil y aumentan las oportunidades de que aquellas personas adopten comportamientos que **de facto «autorizan» las transgresiones** que se puedan materializar, contribuyendo así a normalizarlas. Esta autorización informal se produce, por ejemplo, cuando se ignoran los indicios o, incluso, las pruebas de actos irregulares, fraudulentos o corruptos; cuando se emplean racionalizaciones que los justifican o condonan; cuando se mantiene el silencio sobre aquellos actos; cuando todos los esfuerzos se centran en que el conocimiento de los hechos no trascienda la unidad administrativa o la institución; cuando se infravaloran las repercusiones; cuando simplemente se trasladan las personas implicadas a otro servicio, departamento... o, en los casos más extremos, cuando se las promociona.

Factores de riesgo en la cultura ética organizacional

La cultura de una organización está formada por el conjunto de normas, valores, asunciones y significados compartidos que guían el comportamiento de sus miembros. Sus instrumentos formales (códigos de conducta, comités o referentes éticos, canales de alerta...) y las convenciones informales (normas no escritas, costumbres, prioridades



tácitas...) articulan un sistema de orientaciones y controles éticos que se han demostrado altamente efectivos. Pero estos instrumentos no siempre están alineados con los principios y valores de la ética profesional pública. Gestionar la cultura ética de una organización requiere observar cómo se lleva a cabo la deliberación ética en las situaciones que plantean dudas o dilemas cotidianos y evaluar el sistema de herramientas y actores, formales e informales, que la organización ha articulado para orientarla (sistema de integridad institucional).

La falta de una gestión adecuada de la cultura ética organizativa se manifiesta en los siguientes seis factores de riesgo que, además de facilitar la materialización de los riesgos en actos irregulares, fraudulentos o corruptos, también contribuyen a perpetuarlos.

67. Insuficiente apertura y fomento institucional del debate ético. En un ámbito con tantos riesgos como la contratación pública, es fundamental la apertura al debate de las cuestiones éticas subyacentes a las decisiones y actuaciones ya adoptadas o que se tengan que tomar en el futuro. Cuando los miembros de una organización no sienten la libertad necesaria para plantear dudas éticas o comportamientos éticamente cuestionables; cuando el debate sobre dilemas éticos se tilda de incompetencia profesional o se desacredita por considerarlo una pérdida de tiempo, o bien cuando se percibe como un desafío jerárquico, la cultura ética de la organización se resiente. En primer lugar, la falta de «debatibilidad» impide detectar la diversidad de posicionamientos ante una misma cuestión. En segundo lugar, se coarta el diálogo organizativo sobre qué valores y principios de la ética pública están en juego en situaciones complicadas de los procedimientos de contratación y qué alternativas son no solo legales sino también las más íntegras y aconsejadas por aquella institución. En último lugar, esta falta de debate favorece la normalización de comportamientos impropios y actos irregulares, fraudulentos o corruptos en una organización.

68. Códigos éticos que no concretan los principios y las normas generales para dar respuesta a los dilemas específicos del aprovisionamiento de cada organización. Los códigos éticos o documentos de buenas prácticas en la contratación son instrumentos clave en una infraestructura de integridad. Su función es determinar y definir qué quiere decir integridad en el contexto específico de la contratación de cada institución. Si no se diseñan, implantan y divulgan códigos que se adapten a la realidad de cada organización, es fácil que aparezcan «zonas grises» o ambiguas y oportunidades de que se categoricen como aceptables conductas que vulneran los principios que debieran guiar la contratación pública. Aun así, hay instituciones que no han analizado las características de su contratación para determinar cómo se podrían vulnerar los principios, los valores y las normas. O bien no han definido y recogido de forma clara los estándares de comportamiento que aquella organización espera en aquellas situaciones de riesgo o de particular vulnerabilidad. En estos casos, la institución está renunciando a explicitar la conducta ética esperada en situaciones de riesgo para la integridad de su contratación. Se incrementa, de este modo, la probabilidad que se perpetúen determinadas racionalizaciones que justifican y normalizan tanto conductas impropias, como actos irregulares, fraudulentos o corruptos.

69. Carencia de comités éticos o personas de referencia a quién pedir orientación ética o bien **deficiente interrelación** de los existentes con el resto de componentes del sistema de integridad institucional. Al no designar ninguna persona u órgano colegiado a quien dirigirse en busca de guía u orientación en caso de dudas éticas relacionadas con la contratación y la ejecución de los contratos, las instituciones se arriesgan a que esta deliberación se realice exclusivamente desde la ética individual, que puede colisionar con la ética profesional pública, o bien que la



deliberación esté distorsionada por procesos de racionalización y socialización de la corrupción y otras irregularidades. En otros casos, pese a la existencia de un comité o de referentes éticos formalmente designados, estos actúan sin el apoyo o el alineamiento indispensable con el resto de elementos del sistema de integridad institucional (liderazgo ético, apertura al debate, códigos claros...) y, tales disfunciones hacen que reciban pocas consultas y que sus respuestas no se consideren relevantes.

70. **No se promueve la alerta interna como mecanismo de defensa del interés público.** La promoción activa de una cultura organizativa de defensa del interés público es fundamental para alentar al personal o a cualquier individuo que se relacione con una institución a alertar de conductas impropias y de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas. Al promover tal cultura, se transmite preocupación por eventuales comportamientos poco éticos o transgresores y resulta más difícil mantener posiciones ambiguas ante alertas recibidas o arbitrariedades al decidir «caso por caso». A la inexistencia de políticas internas que fomenten esta cultura de alzar la voz en defensa de lo público (*speak up policies*), se suele añadir la ausencia de recordatorios, desde la cúpula directiva, de la prohibición de cualquier forma de represalia hacia las personas alertadoras. En estas organizaciones, alertar de indicios de irregularidades, fraude o corrupción conlleva un mayor riesgo personal y se incrementa la probabilidad de que se perpetúen las transgresiones.
71. **Carencia de canales internos seguros de alerta.** Actualmente, pocas instituciones disponen de canales idóneos y seguros para alertar de indicios de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que los sistemas de trabajo informales o determinadas dinámicas grupales de la institución pueden estar ocultando. A menudo, el único canal para alertar internamente es la cadena de mando o, en entes públicos suficientes grandes, los servicios de inspección interna o de auditoría, según el caso. La falta de implantación de canales internos de alerta que cumplan los requerimientos mínimos establecidos por la Directiva (UE) 1937/2019, de 23 de octubre, de protección de las personas que informan de infracciones del Derecho de la Unión, es un factor perpetuador de los riesgos en la medida que dificulta la detección de transgresiones materializadas y facilita su normalización.
72. **Falta de evaluación periódica del sistema de integridad institucional.** Para detectar el grado de desalineamiento de la cultura organizativa con los principios, valores y normas establecidos en el ordenamiento jurídico, es necesario evaluar periódicamente los elementos formales (programas de integridad o anticorrupción, análisis de riesgos, códigos éticos, instrumentos de orientación ética, canales de alerta...) e informales (liderazgo ético, cultura ética organizativa, clima ético, actitudes respecto a la corrupción o a lo alerta interna sobre transgresiones, etc.) del sistema de integridad institucional. La no evaluación periódica de este sistema es un factor de riesgo porque dificulta la identificación de normas sociales, valores, asunciones y significados compartidos (cultura ética organizativa) o bien de actitudes (clima ético) normalizadas que facilitan la perpetuación de conductas impropias o transgresiones ya materializadas.

Algunos factores externos detectados durante el estudio

A pesar de no ser objeto directo del presente estudio, dado que no pueden ser resueltos por las entidades que contratan, la Oficina Antifraude ha querido dejar constancia de algunos factores de riesgo externos identificados. Los ocho primeros constituyen debilidades estructurales de la contratación pública que crean incentivos y oportunidades para los riesgos inherentes a la contratación diagnosticados. Los dos



últimos son recordatorios de importantes déficits del sistema nacional de integridad que continúan creando incentivos externos para aquellos riesgos.

Algunas debilidades estructurales que requieren actuaciones preventivas de los poderes públicos competentes

73. Una regulación demasiado compleja, dispersa y sometida a cambios constantes.

La regulación de la contratación pública es multi-nivel (normativa europea, estatal y autonómica), excesivamente compleja (por extensión, por la estructura, por el amplio margen de interpretación que requiere en cuestiones claves, por imprecisiones o vacíos en su redacción, etc.) y está sometida a cambios demasiado frecuentes. Estos rasgos incrementan considerablemente la dificultad de identificar la norma aplicable a cada situación y de interpretarla adecuadamente, en particular entre empleados públicos poco especializados. Se crean, así, múltiples oportunidades para los riesgos inherentes a la contratación pública.

En el marco actual de crisis sanitaria (pandemia de COVID-19) y económica, con mucha contratación de emergencia y la promesa de gran cantidad de recursos públicos para paliar los efectos, las actuaciones preventivas encaminadas a pactar la estabilidad del marco normativo, clarificarlo y simplificar su aplicación siguiendo el espíritu de las directivas europeas son prioritarias e inaplazables.

74. Una concentración substancial de la contratación pública en los entes instrumentales.

La contratación pública en Cataluña está muy concentrada en los entes instrumentales del sector público. Por ello, algunos factores de riesgo institucionales antes expuestos (como el margen para interpretar a la baja el nivel de sujeción a la ley de contratos o el debilitamiento estructural de los controles internos) tienen un impacto potencial más severo. Sin embargo, las dificultades actuales para disponer de datos básicos agregados sobre la contratación de los entes instrumentales de todas las administraciones públicas catalanas impiden dibujar un mapa de calor de estos riesgos completo.

75. Un mapa municipal con un 78% de micro-entidades adjudicadoras que impacta en la profesionalización y la eficiencia del abastecimiento local.

En Cataluña hay 947 municipios, el 78% de los cuales tiene una población de menos de 5.000 habitantes, lo que configura ayuntamientos con poco personal o personal insuficientemente especializado y un número muy elevado de órganos de contratación que dificulta las economías de escala en la adquisición de servicios y suministros básicos. Las actuaciones públicas encaminadas a favorecer la compra conjunta, facilitarles asesoramiento en estrategias de aprovisionamiento y garantizarles la asistencia de especialistas en momentos claves de los expedientes de contratación son medidas imprescindibles e inaplazables para prevenir los riesgos inherentes a su contratación.

76. Progresivo aumento de la frecuencia y la duración de las prórrogas presupuestarias de los ejecutivos territoriales.

La falta de aprobación de los presupuestos de las administraciones territoriales implica la prórroga automática en sus créditos iniciales hasta la aprobación y la publicación de los nuevos presupuestos. No obstante, no se prorrogan los créditos para gastos destinados a programas o actuaciones finalizadas durante el ejercicio del presupuesto prorrogado (por ejemplo, la rehabilitación de una carretera ya realizada). Así, en situación de prórroga presupuestaria, el responsable público debe adaptar la gestión de las necesidades de gasto del ejercicio corriente (y, en particular, las necesidades provistas por terceros) a las estimaciones de gasto aprobadas para ejercicios anteriores, con las limitaciones señaladas. En el ámbito de la Generalitat de Cataluña, ha aumentado la frecuencia y la amplitud de las prórrogas



presupuestarias¹⁶. Convendría estudiar si ese incremento es similar en los ejecutivos locales y evaluar el impacto sobre la eficiencia de la contratación pública.

77. **Insuficiencia estructural en la financiación de servicios públicos sanitarios y asistenciales.** En determinados servicios públicos que no pueden dejar de ofrecerse (sanitarios, asistenciales, etc.) y que dependen en buena medida de suministros y servicios provistos por terceros, se produce una insuficiencia presupuestaria estructural. Este es un incentivo externo para desvincular la contratación de las organizaciones públicas respecto del ciclo presupuestario, dado que la continuidad en el aprovisionamiento de aquellos servicios y suministros no puede interrumpirse. Convendría estudiar el impacto en la eficiencia de su contratación y priorizar en la agenda pública la busca de soluciones.
78. **Ningún organismo asume la supervisión sistemática del nivel de sujeción a la LCSP con que contratan las instituciones.** Actualmente, la interpretación inadecuada del nivel de sujeción a la LCSP con que cada institución tiene que contratar solo puede ser detectada caso por caso. Recae, en primer lugar, en sus órganos de control interno (en algunos entes instrumentales, no hay ninguna unidad o persona responsable del control interno). En segundo término, depende de órganos de control externo que actúan de forma esporádica, no sistemática: la Sindicatura de Cuentas (en función de su plan anual de actividad) o la Oficina Antifraude de Catalunya (en función de las denuncias recibidas).
79. **Un complejo sistema de control y supervisión externas de la contratación, poco coordinado y con escasez de personal y medios.** El sistema de control y supervisión externo de la contratación pública actual se caracteriza, en primer lugar, por una gran diversidad de organismos implicados de forma directa o indirecta: organismos de control externo de las cuentas públicas, de la libre competencia, del fraude y la corrupción, del blanqueo de capitales, etc., además de los tribunales administrativos de recursos contractuales y de los órganos jurisdiccionales. Buena parte de estos no cuenta con personal ni con herramientas adecuadas para un control efectivo suficiente y en plazos prudenciales, sobre todo para el control de determinados tipos de contratos que requieren una pericia técnica especial (obra pública, tecnologías de la información y la comunicación, etc.). Finalmente, existen importantes déficits de colaboración interinstitucional; por ejemplo, falta de acceso de algunos órganos de control externo no jurisdiccionales a bases de datos clave para la lucha contra la corrupción.
80. **Carencia de datos agregados y abiertos sobre el conjunto de la contratación pública en Cataluña.** Un obstáculo para un buen estudio de la contratación pública en Cataluña es la falta de publicación agregada y en formato de datos abiertos de información tan elemental como los listados completos de órganos de contratación de Cataluña (administraciones autonómica, local y universitaria), el nivel de sujeción a la LCSP con que están contratando, el presupuesto para compra e inversión que gestionan, las dimensiones de las respectivas plantillas de personal, etc. Esto dificulta estudiar el impacto de los factores institucionales detectados en este informe. Consiguientemente, la efectiva resolución de los factores que generan, potencian y perpetúan los riesgos inherentes a la contratación depende de la voluntad de los entes públicos de autoevaluar sus

¹⁶ En el periodo 2000-2010 las prórrogas presupuestarias fueron parciales y esporádicas (en 2000, 2004 y 2007) y la aprobación de los presupuestos se producía habitualmente el mes de diciembre del año anterior. Por lo tanto, en ese periodo de once años, los gestores podían contar con anualidades completas para llevar a cabo la contratación planificada. En el periodo 2011-2019, en cambio, todos los presupuestos fueron prorrogados; y en los años 2013, 2016, 2018 y 2019, durante todo el ejercicio presupuestario.



riesgos y empezar a diseñar planes con las medidas preventivas más idóneas en cada caso.

Dos déficits del sistema nacional de integridad ahora ya inaplazables

81. Deficiencias en la regulación de la financiación de los partidos políticos que generan incentivos para un clientelismo que convierte la contratación pública en «moneda de cambio». Este factor de riesgo externo continúa generando incentivos para obtener recursos económicos o apoyo material de los operadores económicos, a cambio de «contraprestaciones»: adjudicaciones de contratos en aquellos entes territoriales donde el partido en cuestión gobierna (o tiene expectativas de hacerlo), con casos sobradamente conocidos en el ámbito de la contratación de servicios o de obra pública.

En la actual situación de crisis sanitaria, económica y social, y ante la inminente movilización de un volumen extraordinario de fondos públicos como respuesta, es primordial abordar estas deficiencias que estimulan la corrupción y el fraude en el uso de los fondos que se destinen a contratar obras, suministros y servicios.

82. Falta de transposición de la directiva de protección a las personas alertadoras y de recursos para su efectiva protección. La falta de protección eficaz de los alertadores o denunciadores desincentiva la alerta a las autoridades responsables en caso de indicios de corrupción, fraude o colusión, y merma la capacidad de las entidades adjudicadoras afectadas de prevenir, detectar y actuar consecuentemente (planes de contingencia). El plazo para trasponer la Directiva (UE) 1937/2019, de 23 de octubre, de protección de las personas que informan de infracciones del Derecho de la Unión acaba el 17.12.2021 y representa una oportunidad de primer orden para avanzar en un marco normativo hasta ahora inexistente. Los estados miembros disponen de un margen considerable para ir más allá de las previsiones mínimas de la Directiva e implantar una protección más ambiciosa. Es posible y recomendable ampliar el ámbito objetivo de aplicación, admitir las alertas anónimas y mejorar el apoyo a las personas alertadoras con medidas económicas o psicológicas.

Conclusiones

En todas las instituciones hay acceso a recursos públicos y capacidad de decisión sobre cómo emplearlos; por tanto, en todas existe la posibilidad de que alguien los utilice para finalidades diferentes a las previstas, priorizando el interés privado en lugar del público. No obstante, la probabilidad de que esto suceda depende de cada institución. Varía en función de cómo se estén gestionando sus riesgos. Depende del rigor con que se hayan identificado, analizado y evaluado los riesgos inherentes a las funciones públicas que cada una desempeña. Depende de la profesionalidad con que se hayan diseñado los planes de integridad para tratarlos. Depende del compromiso político para dotarlos de recursos suficientes y adecuados. Depende del liderazgo, la tenacidad y el compromiso de la cadena directiva y de mando para implantarlos, llevar a cabo el seguimiento y reiniciar este ciclo de gestión.

Desde la entrada en vigor de la LCSP, ninguna organización se puede permitir seguir ignorando que contratar servicios, obras y suministros comporta riesgos. La mejor forma de luchar contra los riesgos de corrupción, fraude y cualquier transgresión de la legalidad, al tiempo que se fomenta el compromiso con los valores y principios de la



ética profesional pública, es a través de una apuesta sólida por la prevención. Ser proactivos en lugar de reactivos.

En el ámbito de la contratación, ser proactivos implica identificar, de forma rigurosa y lo más objetiva posible, cuáles de los riesgos inherentes presentados en este informe son más probables en cada organización. Analizar cuáles de los factores institucionales expuestos están incidiendo y evaluar en qué grado. Solo así es posible diseñar, planificar e implantar las medidas preventivas idóneas contra los incentivos y las oportunidades específicos que generan, potencian y perpetúan aquellos riesgos. Solo así se estará trabajando para reducir la probabilidad de que se materialicen.

Sin embargo, también hay factores de riesgo externos; factores estructurales o sistémicos que requieren soluciones por parte de los poderes ejecutivos y legislativos competentes. Mientras no se incorporen en la agenda pública, mientras se dilate en el tiempo su estudio y resolución, se está condenando a los entes públicos que contratan a soportar indefinidamente incentivos y oportunidades externas de corrupción y fraude contra los que no pueden luchar.

La Oficina Antifraude de Catalunya quiere continuar contribuyendo al abordaje de estos retos. Por ello, próximamente propondrá recomendaciones preventivas específicas, dirigidas a los poderes públicos y a las instituciones que contratan.

