



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

05

El factor humà

Motivacions per transgredir
i els factors de risc personals

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

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

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

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció

Autora: Lara Baena García



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:
no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

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

Coordinació: Anabel Calvo Pozo

Documents de treball núm. 5

5 de desembre de 2018 (versió revisada al gener de 2019)

ISSN 2604-2479

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

Agraïments a les persones que han participat en la revisió d'aquesta publicació: Òscar Roca i Safont, Roger Folguera Fondevila, Anabel Cavo Pozo, Jordi Tres Viladomat i Manel Díaz Espiñeira.

Especial agraïment a les institucions que van col·laborar amb l'enquesta sobre formació en matèria de contractació pública: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Diputació de Barcelona, Diputació de Tarragona, Consell de Col·legis de Secretaris Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Catalunya, Associació Catalana de Municipis i Federació de Municipis de Catalunya.



Resum

El present *Documents de treball* inicia l'anàlisi dels factors institucionals dels riscos per a la integritat en la contractació centrant-se en l'individu. Explora, breument, les motivacions o motors més habituals en les pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en la compra pública i els va relacionant amb un o més factors personals de risc sobre els quals les entitats adjudicatòries tenen marge d'actuació.

Seguidament, explica per què aquests elements o circumstàncies relacionades amb els servidors públics d'una institució són factors de risc i com poden limitar o restringir la capacitat professional, imparcialitat, independència tècnica, objectivitat, eficàcia, eficiència, diligència, probitat i responsabilitat de les persones. Molts d'ells no són exclusius dels riscos per a la integritat en la contractació, sinó transversals a riscos propis d'altres funcions públiques dutes a terme per les institucions. Per això, l'actuació preventiva sobre aquests factors personals té repercussions més enllà de la compra pública.

Qualsevol òrgan de contractació que identifiqui la incidència d'alguns d'aquests factors personals de risc en la seva organització hi hauria d'actuar preventivament per reduir la probabilitat de conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.



Contingut

1. El «factor humà»: la motivació per transgredir.....	5
1.1. Incapacitat, desídia i biaixos cognitius, motivacions habituals en pràctiques irregulars	6
1.2. L'ocultació d'errors o irregularitats anteriors com a motivació per a pràctiques fraudulentos o corruptes	11
1.3. Motivacions clàssiques en actes de corrupció	13
2. Factors personals de risc sobre els quals hi ha marge d'actuació	16
2.1. «Reclutament» no meritocràtic dels empleats públics	18
2.2. Manca d'inamovibilitat real dels empleats que participen en la compra pública	21
2.3. Deficient gestió dels conflictes d'interès	23
2.4. Manca de formació sobre l'efecte dels biaixos cognitius en la presa de decisions.....	25
2.5. Manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat	26
2.6. Manca de gestió de la carrera dels professionals de la compra pública.....	27
2.7. Manca d'especialització en la normativa de contractació.....	28
2.8. Deficient desenvolupament de les competències de compra	30
2.9. Desconeixement o escàs ús d'eines de suport a la compra	31
2.10. Supervisió jeràrquica deficitària.....	34
Bibliografia	35







1. El «factor humà»: la motivació per transgredir

Les pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en l'àmbit de la contractació pública¹ són producte de comportaments que tenen, com a mínim comú denominador, una transgressió de la normativa, els principis o els procediments. Perquè qualsevol d'aquestes transgressions sigui possible, han de concórrer dos requisits:

1. una motivació per transgredir i
2. una oportunitat per a fer-ho.

El primer requisit constitueix l'objecte del present document. Emprem el terme *motivació* o *motor* per descriure allò que internament impulsa les persones a actuar en un sentit determinat. Si acceptem que les persones difícilment incorren en una pràctica irregular, fraudulenta o corrupta si no tenen una motivació per fer-ho, aleshores convindrem en la necessitat de conèixer les motivacions més freqüents per a aquestes pràctiques transgressores. A això es dedica la primera part d'aquest document.

El segon requisit —l'oportunitat per a transgredir— pot venir donat per vulnerabilitats intrínseques al procediment o per circumstàncies creades interna o externament. Aquest requisit s'abordarà en els dos propers *Documents de treball*, dedicats a analitzar els factors institucionals que generen oportunitats per als riscos per a la integritat en la contractació (factors procedimentals i organitzatius).

D'acord amb aquest raonament, la gestió dels factors personals, procedimentals i organitzatius² constitueix el nucli de l'actuació preventiva de les entitats adjudicatadores.

Aquest cinquè número dels *Documents de treball* comença revisant les motivacions més habituals identificades a partir de la recerca anticorrupció des de disciplines diverses (ciència política, sociologia, psicologia, criminologia, ètica del comportament, etc.), així com dels tallers d'anàlisi de riscos amb servidors públics

Quadre 1. Motivacions o motors de les transgressions

Irregularitats

Incapacitat
Desídia
Biaixos cognitius

Frau i corrupció

Ocultació d'errors o irregularitats anteriors
Necessitat
Cobdícia
Amistat, amor, estatus o reconeixement

¹ Vegeu les diferències conceptuals al *Documents de treball* núm. 2 i llistats de les pràctiques més freqüents o més greus en la contractació pública al *Documents de treball* núm. 3.

² El *Documents de treball* núm. 4 explica tota la classificació dels factors de risc. Podeu trobar un esquema resum a l'*Eines de gestió* núm. 5.



que participen en procediments de contractació, duts a terme per l'Oficina Antifrau de Catalunya al 2017 i principis del 2018.

A partir d'aquí, s'analitzen els factors de risc personals sobre els quals els òrgans de contractació poden actuar preventivament per reduir la probabilitat que les motivacions exposades moguin els seus servidors públics a incórrer en conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.

1.1. Incapacitat, desídia i biaixos cognitius, motors habituals en pràctiques irregulars

Els motors més freqüents d'irregularitats de gravetat diversa i errors tècnics importants en la compra pública solen ser:

- La incapacitat de les persones, per manca de coneixements o habilitats suficients per dur a terme les funcions o tasques assignades al llarg del procediment de contractació.
- La desídia, per manca de cura, agilitat o dedicació a l'hora d'executar les funcions o responsabilitats.
- Els biaixos cognitius que, en determinats contextos, provoquen errors de judici que poden posar en risc la coherència, la racionalitat, l'objectivitat i, fins i tot, la imparcialitat o la independència del judici tècnic.

Veiem per què i amb quins factors de risc es relacionen.

Incapacitat

La capacitat és un dels principis que ha de regir els processos de selecció i provisió de llocs de treball del personal al servei de les administracions públiques. Amb aquest principi, el legislador vol garantir que les persones que hi treballen tenen els coneixements i les habilitats necessaris per dur a terme les funcions i tasques que els hi encomanaran.

Garantir la capacitat de les persones involucrades en la compra pública és essencial, però també complex. La raó és que una compra pública professional requereix reunir competències (coneixements, habilitats i actituds) i àmbits d'expertesa diversos.

1. En la normativa i els procediments aplicables, per tal d'aprofitar totes les eines al servei dels gestors públics per aconseguir una compra eficient i íntegra, i també d'interpretar correctament —ni de forma excessivament laxa, ni innecessàriament limitadora— aquells aspectes on la normativa no és prou precisa o proporciona marge de discrecionalitat. Aquesta expertesa és la que se sol esperar de:

- les unitats de contractació, en aquells ens públics prou grans per poder tenir una unitat especialitzada dins la seva estructura;
- les unitats o persones responsables de l'assessorament jurídic, als ens públics més petits;
- les unitats de contractació d'ens supramunicipals que donen suport als ens locals, o fins i tot,
- els proveïdors de serveis de contractació, quan aquests serveis s'han externalitzat.



2. **En l'objecte del contracte:** és a dir, què és exactament el que l'ens públic necessita i què s'ofereix des dels mercats que hi pugui encaixar. Aquest coneixement permet destriar què és essencial i què és accessori; quines condicions tècniques, tecnològiques, de seguretat, mediambientals, socials, etc. han de complir; quin nivell de servei és suficient per a la necessitat que cal cobrir o quina qualitat del subministrament es requereix exactament en cada cas.

Aquest coneixement se sol esperar de les unitats promotores del contracte. Però aquestes no sempre disposen del coneixement suficient o prou actualitzat, sobretot si tenim en compte la gran diversitat d'obres, subministraments o serveis que en un moment donat pot requerir un ens públic; raó per la qual és encara més necessari comptar amb el tipus d'expertesa que segueix.

3. **En compra professional,** entesa com el conjunt de coneixements i habilitats necessari per «comprar bé»: de forma econòmica, eficaç i eficient. Això implica coneixements i destreses relacionades amb tècniques d'anàlisi de necessitats; tècniques d'anàlisi de mercats i de tipus de proveïdors³; metodologies de càlcul i anàlisi de costos i d'estimació de preus; estratègies de proveïment (compra, *renting* o *leasing* de vehicles; subministraments o serveis que incloguin l'arrendament, manteniment, substitució i renovació periòdic dels subministraments; directa o a través d'una central de compres...); models de remuneració en funció de la tipologia de serveis i dels nivells de servei; models de seguiment de la contractació (establiment d'inspeccions o controls, programats o aleatoris, amb personal propi o a través de tercers); sistemes d'indicadors per al seguiment de l'execució; informació que ha de subministrar periòdicament el contractista per garantir una bona gestió del coneixement de cara a futures contractacions, etc. Inclouria, fins i tot, tècniques i habilitats de negociació, per a aquells procediments d'adjudicació actualment menys emprats però que la contemplen en alguna fase (procediments amb negociació o diàlegs competitiu).

En algunes organitzacions, aquests coneixements i habilitats de compra professional s'esperen de les unitats de contractació; en d'altres, de les unitats promotores del contracte; però sovint no s'esperen de ningú (sobretot, lògicament, en entitats adjudicatòries petites —menys de 50 empleats— o micro —menys de 10 empleats—). Quan això succeeix, l'economia, eficàcia i eficiència de cada compra pública acabarà depenent del grau de competència i professionalitat dels individus que participin en cada expedient de contractació.

4. **En riscos per a la integritat,** entesa com la sensibilització sobre l'existència d'aquests riscos d'irregularitats, frau i corrupció en la compra pública i les seves conseqüències, així com la formació per identificar-los i gestionar-los adequadament.

La capacitat en aquests quatre àmbits d'expertesa habilita per a una compra pública professional, econòmica, eficaç, eficient i íntegra. Per contra, la manca de competència en qualsevol d'ells pot dur a errors tècnics i irregularitats que, en determinats contextos, poden conduir a transgressions més greus, com veurem en el subapartat següent.

³ Quan les unitats promotores no dominen l'objecte del contracte, la manca d'aquestes habilitats per conèixer els mercats i plantejar la millor estratègia de contractació les fa dependre del bon funcionament de les consultes preliminars de mercat o de la contractació d'aquesta expertesa abans de la preparació del contracte.



Per això, per reduir la probabilitat de pràctiques irregulars motivades per una manca de capacitat suficient, cal actuar si es detecta la incidència dels següents **factores de risc personals** en una entitat adjudicadora:

- El reclutament no autènticament meritocràtic dels empleats públics que participen en la compra.
- La manca d'especialització en la normativa de contractació, tal i com s'ha descrit en el primer àmbit d'expertesa.
- El deficient desenvolupament de les competències de compra, incloent aquí tant els coneixements sobre l'objecte del contracte com els coneixements i habilitats de compra professional, en el sentit que s'han descrit en el segon i tercer àmbit d'expertesa.
- La manca de sensibilització en riscos per a la integritat en la contractació i formació sobre com gestionar-los.
- El desconeixement o escàs ús d'eines de suport a la compra.
- Una supervisió jeràrquica deficitària que dificulta detectar les necessitats de capacitat de les persones que participen implicades en procediments de contractació pública.

És precís destacar que, en compres complexes, els primers tres àmbits d'expertesa descrits difícilment es troben en un únic perfil professional. D'aquí la importància d'equips multidisciplinaris en aquests procediments, així com d'una bona coordinació de les diverses unitats administratives implicades (unitats promotores del contracte, unitats de contractació, d'assessoria jurídica...), d'experts d'altres ens públics en entitats adjudicatòries petites (per exemple, experts de les diputacions) i, fins i tot —en determinats moments del procediment de contractació com en la preparació o l'execució— d'usuaris o destinataris de l'objecte del contracte⁴.

Desídia

Un altre motor que pot conduir a pràctiques irregulars és la desídia; és a dir, la manca de cura, agilitat o dedicació a l'hora de dur a terme les tasques i funcions encomanades a les persones.

Aquesta motivació es va posar de manifest en el transcurs de molts dels tallers d'anàlisi de riscos en la contractació pública. Alguns comentaris sorgits en el transcurs d'aquests tallers són particularment il·lustratius:

- *[...] evidentment que demano a [empresa contractista] que em faci els plecs del [servei tècnic de manteniment a contractar]. Jo no en tinc ni idea de [el servei]; sóc un simple tècnic general de l'administració!*
- *Si he de preparar uns plecs i fa 10 anys que no he contractat [subministrament x] i no hi ha bancs de preus ni llistats de referència, el més fàcil i ràpid és trucar a alguns proveïdors per fer-me una idea. Que prou feina tinc com per perdre temps buscant per internet o complicar-me la vida amb aquestes consultes preliminars de mercat!*

⁴ Alguns factors de risc organitzatiu directament relacionats amb això, que es tracten en el *Documents de treball* núm. 6, són la descoordinació estructural de les unitats o persones que participen en els procediments de contractació o la insuficient dotació de personal en relació a la quantitat, el tipus i la complexitat dels procediments de contractació d'una organització.



- Quan un proveïdor no funciona com hauria de funcionar, amb no prorrogar és suficient. Com la majoria de contractes que fem són de dos anys més dos de pròrroga, es més fàcil esperar a que s'acabi el contracte, no prorrogar i centrar-te en preparar el nou, que tramitar penalitats, massa complicades i lentes, i que fan tanta mandra!

Quan la desídia (manca de cura, agilitat o de dedicació suficient) en el compliment de les tasques i funcions encomanades motiva incompliments o irregularitats, les entitats adjudicatadores tenen marge d'actuació per reduir la probabilitat actuant sobre **factors personals** com:

- La manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat, sobretot la manca de reflexió sobre les responsabilitats pròpies de cada lloc de treball o càrrec, així com sobre els estàndards d'integritat i professionalitat esperats.
- Una supervisió jeràrquica deficitària, en particular, quan el tipus de seguiment del personal no permet detectar comportaments negligents o bé, tot i detectar-los, s'acaben tolerant.

En els tallers d'anàlisi de riscos, aquesta motivació és va relacionar de manera directa amb oportunitats sorgides per altres factors de risc, tant procedimentals (per exemple, la deficient planificació d'un contracte) com organitzatius (per exemple, la insuficient dotació de personal que genera sobrecàrregues de treball insostenibles).

Biaixos cognitius en judicis i decisions

Un altre motor per a errors que poden desembocar en pràctiques irregulars ve donat pel funcionament de la ment humana, per determinats processos cognitius que poden limitar la racionalitat dels judicis i les decisions de les persones.

Davant decisions complexes, en particular quan hi ha poc temps per decidir, quan hi ha excés o manca d'informació o bé quan els coneixements sobre una matèria són limitats, la ment humana crea dreceres o circuits ràpids (regles heurístiques⁵) que se salten el sistema «racional» de processar la informació captada pels nostres sentits, amb l'objectiu de ser més eficients a l'hora de prendre decisions⁶.

Però aquestes heurístiques o dreceres poden generar distorsions importants de la lògica, la probabilitat o l'elecció racional, anomenades *biaixos cognitius*: interpretacions de la informació no coherent amb l'essència de les dades, raonaments que ignoren o obliden part de la informació disponible i rellevant per al judici o la decisió que s'ha de prendre, etc. És a dir, els biaixos cognitius poden conduir a errors en processos com raonar (i, per tant, motivar), avaluar o recordar sense que els individus en siguin conscients.

Com a resultat, la coherència, l'objectivitat, la imparcialitat o la independència de les estimacions, les valoracions i les decisions es poden veure greument afectades.

Des de l'aparició del concepte de *biaix cognitiu* als anys 70, s'ha avançat molt en la recerca sobre quins biaixos limiten la nostra racionalitat, com operen en els

⁵ Tversky i Kahneman (1974) foren els primers a identificar les tres principals regles heurístiques (la de la representativitat, la de la disponibilitat de la informació i la de l'ajustament i l'ancoratge) i les circumstàncies en què conduïen a errors predictibles.

⁶ Kahneman distingeix el sistema 1 (ràpid, automàtic i intuïtiu) del sistema 2 (lent, analític i racional). Vegeu Kahneman, 2015.



nostres processos cognitius, per què succeeixen i com evitar els previsibles efectes sobre les nostres decisions. Tanmateix, la major part dels servidors públics —entre ells tant els que impulsen i gestionen la compra pública habitualment, com els que hi participen ocasionalment— no coneixen aquestes heurístiques ni les circumstàncies en què es probable que es produeixin biaixos cognitius com ara:

- l'efecte marc⁷,
- el biaix de confirmació⁸,
- el biaix de conformitat⁹,
- el biaix d'autoritat¹⁰,
- el biaix egoista¹¹,
- el biaix optimista¹²...

Un exemple basat en una investigació de l'Oficina Antifrau il·lustra clarament el primer dels biaixos esmentats: l'efecte marc. El gerent d'una entitat pública amb un pressupost anual molt significatiu va aprovar, com a òrgan de contractació, una instrucció interna on establia que la seva institució havia de tenir la vinculació a la LCSP d'un poder adjudicador no administració, en contra del parer de la Intervenció General, manifestat reiteradament (fins a en 13 informes), que era

⁷ L'efecte marc (*framing effect*) exposa com la forma d'oferir una mateixa informació o presentar les alternatives en una decisió pot portar a conclusions diferents i, fins i tot, oposades, si s'emmarca d'una manera o una altra. Aquest efecte marc és especialment significatiu en judicis o decisions on l'actitud envers el risc és rellevant. En aquests casos, presentar la informació des de la perspectiva del guany o de la pèrdua pot produir un canvi de preferències (i, per tant, de decisió) predictable. Aquest biaix pot afectar decisions clau com, per exemple, si és o no necessari contractar un determinat subministrament o servei.

⁸ El biaix de confirmació (*confirmation bias*) fa referència a la tendència a cercar, afavorir i recordar aquella informació que confirma les nostres creences o hipòtesis, o bé a interpretar-la segons aquestes. Aquest error sistemàtic del raonament pot esbiaixar, per exemple, la cerca i l'ús de la informació tècnica a l'hora de preparar el contracte o bé l'objectivitat en avaluar les proposicions de licitadors coneguts.

⁹ El biaix de conformitat (*conformity bias*) explica la tendència a ajustar la conducta a l'estàndard del grup, enlloc de seguir el propi raonament. Aquest biaix pot posar en risc la independència del judici professional quan aquest difereix del grup i podria afectar decisions clau al llarg del procediment de contractació, per exemple, durant l'avaluació de les ofertes en una mesa de contractació, en particular, la d'aquells criteris sotmesos a judici de valor.

¹⁰ El biaix d'autoritat (*authority bias*) explica la tendència a atribuir més exactitud o rigor a les opinions de les figures d'autoritat i, per tant, a complir les seves demandes o sotmetre's a les seves ordres de forma automàtica. Aquest biaix pot conduir les persones a no exercir el seu propi judici professional i posar en risc l'objectivitat o la independència tècnica. Pot ser especialment incisiu en organitzacions on no hi ha gaire especialització en la normativa i els procediments de contractació o en competències de compra professional.

¹¹ El biaix egoista (*self-serving bias*) explica la tendència a cercar i emprar informació de formes que afavoreixen els nostres interessos o la nostra autoestima. Aquest biaix explica, per exemple, perquè les persones solen ser capaces de detectar ràpidament els conflictes d'interès dels altres, però, en canvi, poden tenir problemes per detectar els propis o bé tendir a infravalorar l'efecte d'aquests interessos en l'objectivitat i la imparcialitat del propi judici.

¹² El biaix optimista (*optimism bias*) identifica la tendència a sobreestimar la probabilitat de futurs esdeveniments positius i, en canvi, infravalorar la probabilitats dels negatius. Aquest biaix afecta particularment la gestió dels riscos per a la integritat en la contractació, i explica l'opinió de directius de moltes entitats adjudicatòries que afirmen que en la seva organització no hi ha cap risc d'irregularitats, frau o corrupció tot i haver-se produït casos en la història de la seva institució.



administració pública als efectes d'aquella norma. L'ens en qüestió trigaria dos anys i mig en tornar a regularitzar aquesta vinculació i, durant aquest temps, adjudicaria irregularment 157 contractes per valor de 64,9 milions d'euros (IVA inclòs).

El que aquí interessa d'aquest cas és que les intencions d'aquesta persona d'incomplir la legalitat vigent havien estat manifestades públicament, un any abans, en compareixença parlamentària. En parlar dels canvis que volia fer en matèria de contractació, el gerent va assegurar que aquests no dependrien tant del que digués o deixés de dir la llei, sinó de les voluntats dels gestors i dels qui governessin la institució.

Aquesta sorprenent afirmació es produïa després d'haver creat discursivament un marc cognitiu procliu a l'acceptació d'aquesta intenció de fer canvis independentment del que digués la normativa. El marc triat va ser el de la modernització de procediments massa burocràtics. Primer, el gerent havia començat emfasitzant de forma sorneguera la llarga tramitació que requeria qualsevol compra: «quants eren[...]? [...] quaranta-dos passos els que s'havien de fer [...], sigui per comprar un llapis o sigui per comprar un accelerador lineal». A continuació, es va referir als canvis que deia estar implantant com a «elements de modernització». I fou en relació amb aquests elements de modernització que va fer l'afirmació que els canvis en els procediments de compra no dependrien del que digués la legislació.

En presentar els canvis que pretenia fer sota aquest marc cognitiu de la modernització, de l'eficiència, podia preveure una reacció «positiva» davant d'aquesta declaració d'intencions d'incomplir la llei si als gestors i als que governaven els semblava oportú. L'acceptació pacífica d'aquestes intencions és un bon exemple de l'efecte marc.

És molt probable que ni els parlamentaris que l'escoltaven en aquella compareixença, ni els empleats públics de la institució en nom de la qual parlava aquest gerent, haguessin sentit mai a parlar de l'existència de marcs cognitius o dels efectes previsibles d'aquests. I, sens dubte, el desconeixement de l'existència, el funcionament i el efectes d'aquests biaixos cognitius dificulta la seva prevenció.

Per això, les entitats adjudicatòries tenen un important marge d'actuació si en les seves organitzacions incideix el **factor de risc** desconeixement de l'efecte dels biaixos cognitius en la presa de decisions públiques.

1.2. L'ocultació d'errors o irregularitats anteriors com a motivació per a pràctiques fraudulentos o corruptes

És evident que els judicis i les decisions preses en els procediments de compra poden contenir errors tècnics o irregularitats. Per això, la normativa administrativa preveu sistemes per revisar-los i, si s'escau, anul·lar-los o corregir-los i exigir responsabilitats.

Tanmateix, diversos factors organitzatius (com ara la debilitació estructural dels òrgans de control intern) o procedimentals (per exemple, l'opacitat en la tramitació d'un expedient), poden dificultar la detecció i posada en marxa dels procediments esmentats.

En aquests casos, la voluntat d'ocultar l'error o la irregularitat comesa pot esdevenir, precisament, la motivació per a conductes fraudulentos. Aquesta motivació s'ha posat de manifest tant en casos investigats per l'Oficina Antifrau com en d'altres manifestats en el transcurs dels tallers d'anàlisi de riscos en la contractació pública, per exemple:



- A l'acta de recepció d'una obra municipal es recollia l'execució d'un talús tal i com figurava en el projecte d'obra, quan la comprovació sobre el terreny mostrà que la solució tècnica emprada era completament diferent a la prevista. La falsedat en aquest document públic responia a la voluntat d'ocultar la no tramitació d'un modificat en el seu moment.
- Durant l'execució d'un contracte de serveis en una empresa pública, es van certificar un nombre important d'hores de treball d'un determinat perfil professional, quan en realitat aquelles hores corresponien a treballs previstos en un altre contracte adjudicat al mateix operador econòmic. La certificació fraudulenta d'unes feines que mai s'havien fet, amb l'objectiu de pagar les hores de treball realitzades en un altre contracte en el marc del qual no podien ser abonades, responia a la voluntat d'amagar diversos errors tècnics (entre d'altres, en el càlcul d'hores de treball necessàries per al nivell de servei esperat).

En aquells tallers, el debat de casos com aquests sovint va fer aflorar racionalitzacions diverses que cercaven justificar aquest tipus de pràctiques. El que aquestes racionalitzacions tenien en comú era l'èmfasi a assenyalar que no hi havia un intent d'obtenir un benefici personal, sinó que ho feien «en benefici» o «per no perjudicar» la institució. I sovint sorgien resistències a reflexionar sobre com determinats principis rectors de la contractació o alguns drets dels operadors econòmics restaven conculcats o perjudicats.

Finalment, cal tenir present que aquests errors o pràctiques irregulars creen també noves oportunitats de corrupció si són conegudes per persones disposades a emprar aquesta informació en interès propi: per exemple, no revelar res a canvi d'una altra informació o d'influir en una decisió pública.

Quan la motivació per incórrer en una pràctica fraudulenta és l'ocultació d'errors o irregularitats anteriors, la prevenció institucional passa per actuar sobre els **factors personals** de risc que incrementen la probabilitat d'aquestes pràctiques, en especial:

- Una supervisió jeràrquica deficitària que no detecti errors o irregularitats o bé no posi en marxa els procediments de reparació o revisió pertinents quan aquests han estat detectats.
- La manca de sensibilització del personal sobre ètica pública i riscos per a la integritat, que ajuda a comprendre i identificar el procés de concatenació i escalada des d'aquestes conductes cap a pràctiques fraudulentes o, fins i tot, corruptes (també conegut com el relliscós pendent cap a la corrupció¹³).

L'actuació preventiva es completa actuant sobre altres factors de risc procedimentals i organitzatius (per exemple, la no separació de funcions en els procediments de contractació) o altres factors potenciadors de la probabilitat dels risc (com ara una cultura organitzativa permissiva amb l'ocultació d'errors o irregularitats).

¹³ Aquest procés es descriurà amb detall en parlar dels factors de risc perpetuadors, en el *Documents de Treball* núm. 8.



1.3. Motivacions clàssiques en actes de corrupció

La necessitat i la cobdícia han estat les grans motivacions habituals per explicar què impulsa les persones a incórrer en actes de corrupció. Tanmateix, no són les úniques i sovint poden arribar a solapar-se amb d'altres.

Necessitat

La necessitat com a motivació per a la corrupció ha estat molt estudiada per la recerca anticorrupció, particularment en el context de països de rendes baixes¹⁴. La literatura que analitza la corrupció en els ens públics d'aquests països sovint destaca els baixos salaris¹⁵ i la precarietat de les condicions de treball com a factors personals de risc, en la mesura que institucionalment creen importants incentius per a pràctiques d'abús de la posició pública en benefici privat per tal de subsistir (des del punt de vista dels empleats públics) o d'accedir a béns o serveis públics de primera necessitat (des del punt de vista de la ciutadania).

A les entitats adjudicatòries de Catalunya, aquests factors de risc relacionats amb la necessitat de subsistència, propis de països en vies de desenvolupament, no solen tenir incidència rellevant pel que fa al nivell de renda i resta de condicions dels empleats públics.

En canvi, sí té incidència un altre factor de risc personal relacionat amb la necessitat de mantenir el lloc de treball o les oportunitats de carrera professional, que alguna agència anticorrupció ha anomenat **dependències de la institució**. Aquest factor de risc identifica que els «individus que són més dependents de les institucions per a les quals treballen tenen més probabilitat de sucumbir davant pressions organitzatives per a comportar-se no èticament»¹⁶.

A les entitats adjudicatòries del sector públic de Catalunya, aquestes dependències estan relacionades amb dos factors de risc personals:

- El reclutament no meritocràtic d'empleats públics, que crea dependències respecte les persones que han «facilitat» aquest nomenament.
- La manca d'inamovibilitat real dels empleats que participen en la compra pública, en especial quan es tracta de llocs de comandament i durant llargs períodes de temps, ja que crea fortes dependències respecte els superiors jeràrquics o els càrrecs electes o de designació política, segons el cas.

Finalment, cal fer una breu referència a **necessitats** no generades institucionalment sinó **per circumstàncies individuals** que poden també moure les

¹⁴ De fet, ha configurat el terme *need corruption* amb què alguns autors designen aquella corrupció que resulta «necessària» per aconseguir l'accés a un tracte just, en contraposició a la *greed corruption*, on la corrupció s'empra per aconseguir avantatges il·lícits. Vegeu Bauhr, 2016, no sols per a aquestes definicions sinó també per les implicacions d'aquesta distinció a l'hora d'implicar la societat civil en el compromís amb les polítiques anticorrupció d'un país.

¹⁵ Tot i que en general se sol admetre que els sous públics tenen un efecte sobre la corrupció, la magnitud d'aquest efecte és, encara avui, objecte de molta controvèrsia.

¹⁶ L'estudi de Judy Wahn amb 1.100 professionals d'Alberta i Saskatchewan (Canadà) avalua la relació entre dependència de l'empresari o ocupador i disposició a involucrar-se en conductes no ètiques, i en particular la freqüència amb què els empleats enquestats havien incorregut en diversos comportaments no ètics: des d'actes contraris a l'interès general per protegir les seves institucions, fins a obeir demandes directes del seu superior tot i sabent que no eren adients. Vegeu Wahn, J., 1993.



persones a incórrer en actes de corrupció. Sota aquest epígraf s'englobarien necessitats derivades de problemes personals o familiars: addiccions (alcohol, drogues o joc¹⁷), malalties, deutes per raons diverses, etc. En aquests casos, el marge d'actuació preventiva és petit, sobretot si no hi ha una supervisió jeràrquica molt propera en el dia a dia, i la gestió del risc queda gairebé reduïda a actuacions contingents.

Cobdícia

Però sens dubte, la motivació més coneguda quan es parla de corrupció és l'obtenció d'un guany personal, d'un enriquiment il·lícit aprofitant l'ocupació d'un càrrec públic (la informació, els recursos o la capacitat d'influència i de decisió).

Des de temps immemorials, hi ha hagut persones disposades a incórrer en conductes tipificades penalment —prevaricació, infidelitat en la custòdia de documents i revelació de secrets, tràfic d'influències, suborn, apropiació indeguda, falsedat en document públic, negociacions i activitats prohibides a funcionaris....— per aconseguir beneficis privats. La tristament coneguda frase «estoy en política para forrarme»¹⁸ constitueix l'exemple contemporani per antonomàsia. I aquesta motivació pot funcionar tant entre les persones que ocupen càrrecs electes o de designació política, com entre les que ocupen llocs de treball com a empleades públiques.

No és estrany, així, que la cobdícia hagi estat tradicionalment considerada el motor primordial en la conducta corrupta, en particular, des d'alguns enfocaments criminològics.

En la contractació del sector públic, els **incentius** són indiscutibles, tal i com assenyalaven Susan Rose-Ackerman i Paul Lagunes: «[...] en totes les societats modernes l'Estat signa contractes d'aprovisionament a gran escala o de projectes d'infraestructures. Aquests poden ser projectes de construcció tradicionals o complexes partenariats públic-privats. Tots contenen incentius d'enriquiment personal a expenses de l'Estat i dels seus ciutadans a través de preus inflats, projectes amb escàs valor social, i costos exagerats.»¹⁹

Quan la motivació és l'enriquiment personal, la capacitat preventiva d'una entitat adjudicadora depèn en bona mesura de la incidència de **factors** de risc **personals** com:

- La deficient gestió dels conflictes d'interès, és a dir, de les eines que les institucions públiques poden emprar per detectar els interessos personals i assegurar que, quan s'esdevenen situacions en què aquests entren en conflicte amb el deure professional, es gestionaran de forma que s'elimini l'interès personal (quan això sigui possible) o s'evitarà la influència d'aquests interessos sobre les decisions públiques.
- La manca d'una sensibilització sobre riscos per a la integritat en què es comuniquin de forma inequívoca els estàndards ètics esperats en una entitat

¹⁷ Vegeu Gorta, A., 1998: 10.

¹⁸ Publicada al 1994 a molts mitjans de comunicació i erròniament atribuïda a Eduardo Zaplana, aleshores alcalde de València, aquesta frase fou pronunciada per l'aleshores secretari general del PP de València, Vicente Sanz, en una conversa telefònica de 1990, enregistrada arran la investigació judicial d'una presumpta *mordida* per l'adjudicació de contractes a la ciutat de Benidorm.

¹⁹ Rose-Ackerman, S. & Laguna, P. (2015), pàg. 5. Traducció pròpia.



pública, sensibilització altrament indispensable per facilitar la supervisió jeràrquica adequada del compliment d'aquests estàndards de conducta.

- Una supervisió jeràrquica deficitària que esdevé un factor clau quan es tracta de detectar i fer un seguiment especialment proper d'aquelles persones que actuen d'acord amb una ètica individual manifestament contrària a l'ètica professional pública, així com per aturar o reconduir les primeres mostres de conducta impròpia abans que es produeixi l'escalada.

Tot i així, la prevenció de les pràctiques corruptes motivades per la cerca d'un enriquiment personal serà insuficient si no s'adrecen simultàniament altres factors de risc organitzatius —com la manca de canals segurs de denúncia interna—, factors potenciadors —com una història de no detecció o de no sanció d'aquestes conductes dins la institució— o perpetuadors —com la manca d'un codi ètic que expliciti els estàndards ètics esperats o bé una cultura organitzativa tolerant amb aquestes pràctiques—, així com factors de risc sistèmics, externs a les institucions —com la manca de separació de les carreres professionals de polítics i empleats públics—.

Amistat, amor, estatus i reconeixement

Malgrat tot, afirmar que un servidor públic es veu motivat exclusivament pel benefici material és, sovint, una simplificació excessiva.

A finals de la dècada passada, la recerca anticorrupció copsava el que Ashforth, Gioia, Robinson i Treviño sintetitzaven així: «Malgrat que part del comportament corrupte es podria atribuir a la vella cobdícia personal, part al frau creatiu dels empleats actuant en nom de llurs organitzacions, i part a cultures organitzatives corruptes, una part romanía simplement misteriosa i difícil de comprendre»²⁰.

A 2008, De Graaft i Huberts van publicar els resultats d'una recerca sobre la naturalesa de la corrupció basada en l'estudi qualitatiu de 10 casos de corrupció succeïts als Països Baixos. Les seves conclusions van oferir noves perspectives sobre el **context** (les relacions personals duradores), el **procés** (el relliscós pendent de la corrupció) i les **motivacions** per incórrer en conductes fraudulentos o corruptes.

Sobre aquestes darreres van afirmar que: «Després del guany material, els motius més importants pels quals els servidors públics esdevenen corruptes són **l'amistat o amor, l'estatus, i impressionar els col·legues i les amistats**»²¹.

De fet, en vuit dels deu casos estudiats, hi havia hagut algun guany material, si bé en la majoria va ser petit i, en cinc d'aquests, hi van tenir un paper molt important altres motivacions: la confiança i l'amistat. En els altres dos casos, els servidors públics van incórrer en pràctiques corruptes per motius no pecuniaris: per amor o amistat envers un actor extern. En paraules dels autors: «El més notable en aquests dos casos (ambdós involucraven dones) és que la relació d'amistat no es va emprar per transferir el suborn; més aviat la pròpia relació era el suborn: l'amistat o l'amor era el suborn»²².

En definitiva, tant si la motivació per a la conducta fraudulenta o corrupta és una necessitat d'origen institucional o individual, la cobdícia, l'amor, el reconeixement

²⁰ Ashforth, B. E. & alt., 2008: 670.

²¹ De Graaft & Huberts, 2008: 643.

²² Op. cit.



o combinacions de les anteriors, els factors personals que incrementen la probabilitat d'aquelles pràctiques són els presentats anteriorment:

- El reclutament no meritocràtic d'empleats públics.
- La manca d'inamovibilitat real dels empleats en particular en aquells llocs i càrrecs clau per als procediments de contractació.
- La deficient gestió dels conflictes d'interès.
- La manca de sensibilització en riscos per a la integritat.
- La supervisió jeràrquica deficitària.

Seguidament, s'expliquen tots els factors personals esmentats fins al moment; factors sobre els quals els òrgans de contractació tenen capacitat d'actuació preventiva.

2. Factors personals de risc sobre els quals hi ha marge d'actuació

En els darrers anys, tant des de l'OCDE com des de la Unió Europea s'ha insistit en la necessitat de professionalitzar la compra pública, pas imprescindible per aconseguir un aprovisionament d'obres, subministraments i serveis eficient, eficaç i competitiu.

En la Recomanació del Consell de l'OCDE sobre contractació pública de 2015, s'instava els Estats Adherents a assegurar que «els professionals de la contractació pública tenen un alt nivell d'integritat, capacitat teòrica i aptitud per a la posada en pràctica, [...]»²³. En definitiva, tota la recomanació de l'OCDE venia a emfasitzar **dues vessants imprescindibles en la professionalització de la compra pública: integritat i capacitat**.

A finals de 2017, la Unió Europea va encoratjar els seus Estats membres a «desenvolupar i implantar polítiques de professionalització»²⁴ de la compra pública. La Recomanació (UE) 2017/1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, va configurar una estratègia entorn tres eixos d'actuació:

1. Una arquitectura de polítiques de professionalització de la compra, que hauria de comptar amb el suport del més alt nivell polític dels estats.
2. Uns recursos humans amb una millor formació i una millor gestió de la seva carrera professional.
3. Uns sistemes que proveeixin d'eines i metodologies de suport a la pràctica professional de la compra pública²⁵.

²³ Recomanació de 2015 del Consell de l'OCDE sobre contractació pública, núm. IX, apartat (j).

²⁴ Considerant 6 de la Recomanació (UE) 2017/1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, sobre professionalització de la contractació pública. Construir una arquitectura per a la professionalització de la compra pública.

²⁵ De fet, aquesta arquitectura de polítiques estatals, regionals i locals ha d'aclarir responsabilitats i funcions en la política central, proveir suport als nivells local, regional i sectorial, garantir la continuïtat d'aquesta estructura més enllà dels cicles electorals i promoure l'especialització, l'agregació i l'intercanvi de coneixement. Per tant, la manca d'aquesta arquitectura de polítiques de professionalització constitueix un factor de risc sistèmic que eleva els riscos per a la integritat de la compra pública.



El segon eix, relatiu al personal, va aprofundir en el que l'OCDE definia com a capacitació i aptitud per a la posada en pràctica.

D'una banda, va concretar aquesta exigència de millor formació en la demanda de desenvolupar programes que cobreixin totes les competències necessàries²⁶, tant en la formació inicial com en la formació contínua, i ja sigui per a les persones que es dediquen primordialment a la compra com per a aquelles que desenvolupen funcions relacionades, així com per a «auditors i jutges»²⁷. Ja no és suficient amb impartir continguts sobre la normativa i els procediments aplicables, cal formar en les habilitats que els capacitaran per comprar de forma eficient i estratègica, i sensibilitzar respecte les actituds i estàndards ètics imprescindibles i els riscos més freqüents per a un aprovisionament íntegre d'obres, subministraments i serveis.

D'altra banda, va definir amb detall què implica una millor gestió de la carrera professional del personal que es dedica a la contractació, prenent en consideració les competències de compra per a tot el cicle de gestió de recursos humans: la selecció, la formació i la promoció d'aquests professionals.

Totes aquestes recomanacions assenyalen aspectes clau per a la professionalització que apunten indirectament als factors personals de risc.

Alguns d'aquests factors incrementen la probabilitat d'actes irregulars, fraudulents o corruptes amb què es conculquen principis com ara **la independència, la neutralitat, la imparcialitat, l'objectivitat i la integritat** professional dels servidors públics que intervenen en la contractació:

1. Reclutament no meritocràtic dels empleats públics.
2. Manca d'inamovibilitat real dels empleats públics.
3. Deficient gestió dels conflictes d'interès de tots els servidors públics.
4. Desconeixement de l'efecte dels biaixos cognitius en la presa de decisions.
5. Manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat

Altres factors incrementen la probabilitat dels riscos per a la integritat en la mesura que afecten, principalment, la **capacitat professional, l'eficàcia, l'eficiència i la responsabilitat** dels empleats que participen en la compra pública:

6. Manca de gestió de la carrera professional dels especialistes en compra.
7. Insuficient especialització en la normativa de contractació.
8. Deficient desenvolupament de les competències i habilitats de compra.
9. Manca o escàs ús de les eines de suport a la compra pública.
10. Exercici insuficient de les responsabilitats jeràrquiques.

Al quadre 2 es mostra la interrelació entre els factors personals i els principis en risc amb cadascun d'ells.

²⁶ El considerant 5 de la Recomanació (UE) 2017/1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, afirma: «l'objectiu d'aquesta professionalització és reflectir la millora general de tota la gama d'habilitats i competències professionals, coneixement i experiència de les persones que realitzen o participen en tasques relacionades amb la contractació».

²⁷ Bloc II, recomanació 3 de la Recomanació (UE) 2017/1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, sobre professionalització de la contractació pública.



Quadre 2. Factors personals i principis en risc

Factors personals dels riscos	Independència	Neutralitat	Imparcialitat	Objectivitat	Integritat	Capacitat	Eficàcia	Eficiència	Responsabilitat
2.1. Reclutament no meritocràtic dels empleats públics	●	●	●	●	●	●	●	●	
2.2. Manca d'inamovibilitat real dels empleats públics	●	●			●				●
2.3. Deficient gestió dels conflictes d'interès de tots els servidors públics			●	●	●				●
2.4. Manca de formació sobre l'efecte dels biaixos cognitius en la presa de decisions	●	●	●	●	●				●
2.5. Manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2.6. Manca de gestió de la carrera professional dels especialistes en compra					●	●	●	●	●
2.7. Manca d'especialització en la normativa de contractació					●	●	●	●	
2.8. Deficient desenvolupament de les competències i habilitats de compra					●	●	●	●	
2.9. Desconeixement o escàs ús de les eines de suport a la compra pública					●	●	●	●	
2.10. Supervisió jeràrquica deficitària					●	●	●	●	●

Vegem com aquests factors de risc poden incidir en una organització i incrementar la probabilitat dels riscos per a la integritat.

2.1. «Reclutament» no meritocràtic dels empleats públics

En les darreres dues dècades²⁸, la recerca acadèmica en matèria de qualitat de govern ha aïllat el factor «reclutament meritocràtic» de les administracions dels ens públics com un dels més rellevants per a la reducció dels nivells de corrupció d'un país. Al 2012, Dahlstrom, Lapuente i Teorell conclouen en un estudi empíric a 52 països que «un procés de reclutament basat en les habilitats dels candidats, que crea una burocràcia professional, sembla ser la característica administrativa més important per dissuadir la corrupció»²⁹.

En les entitats adjudicatadores del sector públic de Catalunya, el reclutament d'empleats es produeix a través dels procediments de selecció (accés a la funció

²⁸ Són especialment rellevants la investigació de Rauch i Evans a 35 països en vies de desenvolupament, publicada al 2000, així com les conclusions de l'estudi de Dahlstrom, Lapuente i Teorell (2012), sobre 52 països, la majoria a Europa occidental, tot i que hi inclouen també Estats Units, Europa de l'Est i països de l'antiga URSS, a més de Índia, Brasil, Sud Àfrica, Japó, Corea del Nord, Mèxic i Turquia.

²⁹ Dahlström, Lapuente i Teorell (2012): pàg. 666.



pública) i de provisió de llocs de treball. Aquests procediments comporten sistemes d'examen formals, carreres vitalícies i normativa especial, no laboral, per regular les condicions de treball dels funcionaris, el tipus d'empleat públic al qual es reserva l'execució de potestats públiques. Però aquestes característiques *per se* no garanteixen un reclutament meritocràtic³⁰.

Per «reclutament meritocràtic» ens referim a procediments de selecció o de provisió en què s'avaluen els coneixements i les habilitats necessaris per al cos d'entrada o per al lloc de treball a proveir, segons el cas, i que, entre les persones que demostren capacitat suficient (o més capacitat, segons el cas), se seleccionen aquelles que acrediten més mèrit professional rellevant: major especialització en la matèria, més experiència en tasques o responsabilitats equiparables, etc.

Quan els procediments de selecció o provisió no són realment meritocràtics, faciliten la substitució de l'administració professional per una no capacitada, en el «millor» dels casos, o en el pitjor d'ells, per una administració polititzada (nomenada per polítics).

En una administració no capacitada, la manca de competència professional (coneixements i habilitats suficients) dels empleats públics per dur a terme les seves responsabilitats incrementa la probabilitat del risc d'irregularitats, o bé d'errors susceptibles de conduir més endavant cap a actes fraudulents per tal d'ocultar-los.

En una administració polititzada, el fet que l'accés a la funció pública o la provisió del lloc de treball hagi estat basada *de facto* en la lleialtat a un càrrec electe o de designació política, facilita que la persona així empleada pugui sentir-se en «deute»³¹. Aquesta circumstància incrementa la probabilitat de dependència i, per tant, el risc d'esbiaixar el seu judici professional si en el futur rebés pressions, explícites o implícites, de qui li ha facilitat aquell lloc de treball.

En suma, el reclutament de personal a través de procediments de selecció o provisió no meritocràtics és un factor personal que posa en risc, entre d'altres principis, la independència tècnica i la integritat professional i incrementa, per tant, la probabilitat d'irregularitats, frau i corrupció. Atès que els òrgans de contractació sovint són també els màxims responsables de recursos humans dels ens públics, el marge d'actuació sobre aquest factor de risc és considerable.

A Catalunya, un dels advertiments públics més clars sobre com aquestes dependències incrementen els riscos de corrupció es produí en la compareixença parlamentària del fiscal delegat contra la corrupció a Barcelona, Emilio Sánchez Ullé, davant la Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la Regeneració Democràtica (CEMCORD) al juliol de 2016. Ja aleshores aquell fiscal alertava que: «Hi ha hagut un increment desmesurat dels empleats públics el nomenament dels quals depèn de decisions polítiques per diverses vies, per via de l'interinatge, per via de la contractació laboral i per via, particularment també,

³⁰ Aquestes característiques sols defineixen el que els autors anomenen «burocràcia tancada» o «administració weberiana tancada», seguint la classificació de burocràcies obertes (com les de Països Baixos, Dinamarca o Nova Zelanda) o tancades (com les de França, Grècia, Espanya, Bèlgica) de Bekke, Perry i Toonen (1996: 5) o Laegreid i Wise (2007:171).

³¹ Lawrence Lessig ho descriu així: «Tots reconeixem l'impuls, gravat en el moll de l'ós (o més acuradament en l'ADN), de reciprocitat. [...] El subconscient es guia per interaccions de reciprocitat tant com el conscient. Reciproquem sense pensar. Ens dobleguem cap a aquells envers els quals ens sentim obligats, fins i tot quan creiem, honestament, que no ho estem.» (Lessig, 2012: 132). Traducció pròpia.



del personal eventual, aquell personal de confiança de determinats càrrecs públics. [...] Això té un perill, i és que aquestes persones que depenen d'un nomenament polític, evidentment, tinguin una tendència major a agradar als responsables polítics de torn, i és així perquè no tenen la força ni la solidesa de la posició funcional tradicional, legal i reglamentària»³².

L'Oficina Antifrau, en l'exercici de les seves funcions, ha detectat la participació en processos de compra pública de persones:

- Que han accedit a desenvolupar funcions públiques **sense cap procediment de selecció ni de provisió**, per exemple:
 1. Nomenaments eventuais (és a dir, de confiança política) per ocupar llocs de treball que, per la naturalesa tècnica de les seves funcions, haurien d'estar reservats a funcionaris.
 2. Nomenaments eventuais per ocupar llocs de treball que, per la naturalesa de les seves funcions, haurien d'estar reservats a personal directiu professional³³.
 3. Persones que presten serveis a les administracions públiques a través de contractes administratius de prestació de serveis i realitzen funcions reservades a funcionaris.
 4. Funcionaris interins que ocupen llocs base sense capacitat acreditada a través de cap procediment selectiu (ni borses de treball, ni procediments *ad hoc*).
- Que ocupen llocs de treball **a través de procediments de selecció o provisió que no han estat realment meritocràtics**, per exemple:
 5. Personal directiu professional contractat laboralment a través de procediments sense publicitat i concurrència, o bé sense avaluació objectiva i imparcial de la capacitat tècnica.
 6. Funcionaris en llocs de comandament proveïts per lliure designació sense cap avaluació ni acreditació de la capacitat tècnica per dur a terme les funcions pròpies del càrrec.
 7. Funcionaris —bé en llocs de comandament proveïts per concurs, bé en llocs base d'accés per oposició— seleccionats a través de procediments només formalment regulars: òrgans tècnics de selecció amb membres que no poden formar-ne part o bé que haurien d'haver-se abstingut; proves que no permeten avaluar les competències que requereix el lloc que s'ha de cobrir; proves a mida d'un candidat, etc.
 8. Personal laboral que ocupa llocs de treball (en ocasions per dur a terme funcions reservades a funcionaris) a través de procediments selectius que no han complert els principis bàsics de publicitat de les convocatòries i bases, transparència dels procediments, adequació del contingut de les proves a les funcions o tasques que s'han de desenvolupar, imparcialitat de l'òrgan tècnic de selecció, etc.

Per això, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació que avaluin amb cura el grau d'incidència d'aquest factor de risc personal en les seves

³² *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, segon període, sèrie C, núm. 182, pàg. 5. Sessió 6 CEMCORD, dimarts 19 de juliol de 2016.

³³ En el sentit de l'art. 13.2 sobre personal directiu professional del RDLEG 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic: «La seva designació ha d'atendre principis de mèrit i capacitat i criteris d'idoneïtat, i s'ha de portar a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència».



organitzacions, per tal de poder posar en marxa les mesures preventives per tractar o reconduir les situacions a dalt citades.

La manca d'actuació sobre aquestes situacions no sols incrementa el riscs per a la integritat en la contractació pública sinó que envia un senyal de tolerància a la resta de l'organització. S'estableix, així, una relació entre aquest factor de risc personal i els factors perpetuadors dels riscs per a la integritat de la contractació.

Així mateix, aquest factor de risc personal està molt relacionat amb un factor de risc organitzatiu que serà objecte d'anàlisi en posteriors *Documents de treball*: la manca de separació entre la carrera política i la carrera administrativa en un ens públic.

2.2. Manca d'inamovibilitat real dels empleats que participen en la compra pública

El primer dret dels empleats públics fixat per l'EBEP és el dret individual «[A] la inamovibilitat en la condició de funcionari de carrera» (RDLEG 5/2015, de 30 d'octubre, art. 14.a).³⁴

Quan el legislador atorga aquest dret a la inamovibilitat, concretat en la titularitat de la plaça, no està concedint un privilegi a aquest tipus d'empleats públics sinó creant una garantia d'objectivitat i independència tècnica en l'exercici de potestats públiques d'acord amb l'interès general. Això resulta congruent amb l'abans esmentada Recomanació de 2015 de l'OCDE d'oferir «protecció davant les ingerències polítiques en el procediment de contractació pública»³⁵.

Aquesta mesura resulta particularment necessària en burocràcies tancades³⁶ en què les carreres de polítics i empleats públics no estan separades sinó integrades en les capes jeràrquiques més altes, de forma que les interferències mútues són altament probables.

Per això, **la inamovibilitat és una mesura preventiva** configurada normativament davant el risc de pressions jeràrquiques il·legítimes; mesura especialment eficaç si l'accés al lloc ha estat garantit pels principis de publicitat, capacitat i mèrit.

Però aquesta mesura preventiva **queda automàticament desactivada quan** els ens públics:

1. **Atribueixen l'execució de funcions reservades a funcionaris de carrera a persones que**, en no reunir aquesta condició (personal eventual, laboral o professionals a través de contractes administratius), **no gaudeixen del dret a la inamovibilitat.**
2. **Empren els nomenaments d'interins o el sistemes extraordinaris de provisió de llocs de treball** (com les comissions de serveis o els encàrrecs de funcions) no com a mecanismes per garantir el funcionament normal dels serveis públics en

³⁴ Per contra, són causes de pèrdua de la condició de funcionari de carrera: a) la renúncia a la condició de funcionari, b) la pèrdua de la nacionalitat, c) la jubilació total del funcionari, d) la sanció disciplinària de separació del servei que tingui caràcter ferm i e) la pena principal o accessòria d'inhabilitació absoluta o especial per a càrrec públic que tingui caràcter ferm.

³⁵ Recomanació de 2015 del Consell de l'OCDE sobre contractació pública, núm. IX, apartat (ii).

³⁶ Vegeu explicació del terme a la nota al peu núm. 30.



circumstàncies transitòries³⁷ (limitades a breus terminis de temps), sinó **com a mecanisme «ordinari» per cobrir llocs de treball durant llargs períodes de temps.**

Les persones que exerceixen funcions clau en els processos de compra pública i es troben en qualsevol de les dues situacions anteriors no tenen dret a la inamovibilitat. Per tant, si es produeixen pressions organitzatives per modificar el seu judici professional, estaran en una posició més feble.

L'abans esmentat fiscal Sánchez Ulled, en la seva compareixença parlamentària davant la CEMCORD al 2016, va destacar la conseqüència d'aquest factor de risc als ens públics: «això ha creat veritables mesocràcies dependents, que són uns esglaons de l'Administració intermedis absolutament dependents de les instruccions dels seus superiors, instruccions, hi insisteixo, que quan són honestes no passa res i està molt bé i ha de ser així, però que quan són deshonestes produeixen els resultats que tots coneixem»³⁸.

Quan la persona no és inamovible i necessita conservar el lloc de treball, no sucumbir davant d'aquestes pressions requereix una important capacitat de reflexió ètica per no caure en justificacions racionalitzadores (tipus, *sempre s'ha fet així i mai no ha passat res*) i gran fermesa per mantenir el capteniment tècnic davant les pressions jeràrquiques. I la confrontació resultant és difícil de sostenir en el temps.

Per això, la manca d'inamovibilitat real —bé per l'atribució de funcions reservades a funcionaris a altre tipus de personal públic o de professionals, bé a través de l'ús de l'interinatge o dels sistemes extraordinaris de provisió com a formes d'ocupació temporalment indefinida— és un factor personal que posa en risc la independència tècnica, la neutralitat i la integritat professional en llocs de treball clau per a la compra pública.

És important remarcar que en cap cas s'afirma que una persona que es trobi en alguna d'aquestes situacions no pugui ser una empleada pública íntegra, objectiva i independent en els seus judicis professionals. La majoria ho són. El que aquí s'assenyala és que en aquestes circumstàncies, si es produeixen ingerències polítiques, pressions il·legítimes, explícites o implícites, sobre la compra pública, **la probabilitat de sucumbir i que, conseqüentment, s'arribin a materialitzar actes irregulars, fraudulents o corruptes, és més elevada**³⁹.

Aquest factor de risc es veu agreujat quan conflueix, com és el cas d'Espanya, amb un factor de risc extern a les institucions i sistèmic: la manca de protecció de les persones alertadores (*whistleblowers*) garantida legalment a través d'una regulació adient.

Per això, l'Oficina Antifrau de Catalunya recomana als òrgans de contractació avaluar el grau d'incidència d'aquest factor de risc en la seva compra pública per

³⁷ L'excés o acumulació de tasques per un període temps limitat, l'execució de programes de caràcter temporal, l'existència de llocs vacants mentre no sigui possible cobrir-los amb funcionaris de carrera i la substitució transitòria dels titulars.

³⁸ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, segon període, sèrie C, núm. 182, pàg. 5. Sessió 6 CEMCORD, dimarts 19 de juliol de 2016.

³⁹ El més probable és que aquestes pressions no s'arribin a verbalitzar; és molt més subtil. Funciona el que descriu el professor Lawrence Lessig sobre el Congrés dels Estats Units, tot citant Robert Brooks: «el pitjor mal del sistema actual és la facilitat amb què es permet que homes altrament incorruptibles siguin col·locats, amb tacte i subtileza i, amb el pas del temps, cada cop més subjectes a obligacions incompatibles amb el deute públic.» Lessig, 2012: 132.



poder adoptar les mesures preventives adients, tant de sensibilització sobre els efectes d'aquest factor de risc com de revisió de la gestió de recursos humans: el disseny de les relacions de llocs de treball (RLT) de funcionaris, laborals i eventuais, el percentatge de llocs de treball proveïts a través de sistemes extraordinaris i la durada d'aquests, etc.

Vistos aquests dos factors personals clau per a la independència tècnica, passem a analitzar dos que afecten especialment la imparcialitat i, consegüentment, l'objectivitat.

2.3. Deficient gestió dels conflictes d'interès

Un conflicte d'interès és una situació de risc en la qual es pot trobar qualsevol servidor públic. Es produeix quan una persona té un interès particular legítim (una relació personal, un patrimoni, una segona activitat o ocupació, una aspiració de progrés professional, etc.) que podria influir, o semblar que influeix, en l'exercici adient de les seves responsabilitats públiques.

Si aquest interès particular acaba influint en la decisió o en l'exercici de la responsabilitat pública, tot esbiaixant-la, es produeix un acte de corrupció i queden immediatament conculcats els principis d'imparcialitat i objectivitat que han de regir la conducta de qualsevol servidor públic. I el mal govern o mala administració resultants són causa directa de desconfiança ciutadana en la *res publica*. Per això és tan important detectar-los i gestionar-los adequadament per evitar la influència de l'interès en la decisió o el judici professionals.

Malauradament, ni la detecció ni la gestió han resultat senzilles per als ens públics, com l'Oficina Antifrau va posar ja de manifest en el seu informe *La gestió dels conflictes d'interès al sector públic de Catalunya*, presentat al Parlament de Catalunya al maig de 2016.

Dificultats per a la identificació dels propis conflictes d'interès

La identificació d'aquestes situacions no és fàcil per diversos motius.

En primer lloc, perquè sovint els servidors públics confonen conflicte d'interès amb corrupció, de manera que la simple noció que qualsevol persona pugui trobar-se en aquesta situació els resulta «inacceptable». Això dificulta qualsevol reflexió posterior sobre com detectar-los i gestionar-los adequadament.

En segon lloc, perquè els conflictes d'interès cobreixen tres situacions de risc qualitativament diferents (que originen tres variants o tipus de conflictes d'interès) i no totes se saben identificar.

- El conflicte d'interès **real** es produeix quan les persones tenen un interès particular legítim i es troben ja en situació de prendre la decisió pública o emetre el seu judici professional. Es tracta, doncs, d'una situació de risc actual, probablement la més senzilla d'identificar si les organitzacions tenen les eines de detecció adients.
- El conflicte d'interès **potencial** es produeix quan les persones tenen un interès particular legítim, però encara no es troben en situació de prendre cap decisió o emetre un judici en el qual aquell pugui influir, tot i que, ateses les funcions i responsabilitats pròpies del càrrec, es raonable pensar que s'hi podrien trobar en el futur. Es tracta, per tant, d'un risc potencial, més difícil de detectar i gestionar que l'anterior.
- El conflicte d'interès **aparent** es produeix quan les persones, tot i no tenir un interès particular que pugui afectar la decisió o el judici que han d'emetre, una tercera persona podria raonablement pensar que sí en tenen. En aquesta



situació el risc és merament *reputacional*, però és indispensable detectar-lo i gestionar-lo perquè la confiança ciutadana es pot veure greument afectada.

En tercer lloc, perquè les persones identifiquem ràpidament els conflictes d'interès dels altres, però tenim més dificultats amb els propis. Això és perquè **tendim a subestimar la influència dels nostres interessos personals sobre les nostres pròpies decisions** (tendència relacionada amb els biaixos cognitius explicats anteriorment). Això fa que malgrat poder detectar els nostres interessos, creiem que no ens afecten en l'exercici de les nostres funcions i no els gestionem adequadament, a menys que hi hagi una sensibilització explícita al respecte o una instrucció clara sobre la conducta esperada (per exemple, en un codi ètic o un protocol específicament dissenyat per a aquest tipus de situacions).

En quart lloc, perquè sovint els servidors públics no empen adequadament les eines de detecció dels conflictes d'interès:

- No reben formació que els capaciti per detectar i gestionar els conflictes d'interès o no hi assisteixen quan se'ls hi ofereix.
- No declaren els propis interessos particulars, o no ho fan de manera completa i veraç, a través de les vies fixades normativament (per exemple, les declaracions patrimonials o d'activitats dels alts càrrecs, càrrecs electes o altres professionals obligats a declarar) o establertes organitzativament (per exemple, una declaració responsable de no trobar-se en cap tipus de conflicte d'interès prèvia a la participació en una mesa de contractació).
- No supervisen la correcta detecció dels interessos particulars del personal sota la seva responsabilitat jeràrquica que participa en qualsevol punt del procediment de contractació.

I, en darrer lloc, perquè les institucions públiques no empen adequadament les eines al seu abast per detectar interessos pre-càrrec:

- En el cas de les autoritats on la llei preveu un *hearing* parlamentari, aquestes compareixences no s'aprofiten per esbrinar els interessos que podrien restar idoneïtat al nomenament d'aquella persona per dur a terme, amb plena independència i imparcialitat, les responsabilitats del càrrec per al qual és candidata.
- Pel que fa a la resta d'alts càrrecs o càrrecs de designació política, la manca de procediments organitzatius, formalitzats i transparents, per avaluar la idoneïtat dels candidats prèviament al seu nomenament, dificulta la detecció d'interessos particulars que podrien posar en risc la imparcialitat, l'objectivitat o, fins i tot, la independència d'aquestes persones.

Dificultats per a la gestió dels conflictes d'interès

Tot i haver detectat correctament l'existència d'interessos particulars, sovint els càrrecs electes o de designació política i els empleats públics que impulsen o participen en la compra pública no gestionen de forma adient aquestes situacions.

Els motius són diversos:

1. La manca d'una visió completa de totes les eines de gestió dels conflictes d'interès en la compra pública, regulades normativament o que poden articular-se organitzativament.
2. La imitació de la conducta de col·legues o superiors jeràrquics en situacions similars, en particular quan la institució no ha aclarit la conducta esperada en aquelles situacions on la norma es presta a interpretacions (per exemple, davant l'oferiment de regals o altres beneficis no pecuniaris per part d'actuals



proveïdors o bé de contractistes que desitgen esdevenir proveïdors en el futur). Això és especialment preocupant en cultures organitzatives èticament laxes.

3. El mal funcionament de les eines que garanteixen la detecció i resposta proporcional dels incompliments en matèria de conflictes d'interès. Per exemple, quan els licitadors desconeixen la seva capacitat de recusar un servidor públic en cas de conflictes d'interès reals (o temen represàlies si ho fan) o bé els òrgans superiors jeràrquics no ordenen l'abstenció quan coneixen la situació de conflicte d'interès.

Com a conseqüència, es produeixen casos de servidors públics que decideixen:

- no abstenir-se de participar en decisions públiques o emetre el seu judici professional, en qualsevol moment del procediment de compra pública, quan es troben en una situació de conflicte d'interès real (per exemple, participar en una mesa de contractació quan un dels licitadors és l'empresa on treballa la parella sentimental);
- no informar la institució, abans de la presa de possessió del càrrec o lloc de treball, de l'existència d'interessos personals que en el futur podrien arribar a influir o semblar que influeixen en l'exercici d'alguna de les responsabilitats previstes per a aquella posició;
- no sol·licitar la compatibilitat abans d'acceptar segones ocupacions que poden arribar a interferir en les seves responsabilitats públiques principals (per exemple, per treballar per a un despatx d'arquitectes que ha participat en obres públiques de l'ajuntament on s'és l'arquitecte municipal);
- durant el període de refredament després de cessar en el càrrec, no informar, en els casos en què normativament està previst, de la intenció d'assumir noves responsabilitats en el sector privat relacionat amb la seva àrea de responsabilitat pública prèvia.

Quan es produeixen aquests o altres incompliments respecte a la gestió dels conflictes d'interès, s'incrementa la probabilitat que les decisions i els judicis professionals emesos al llarg dels procediments de contractació s'esbiaixin a favor dels interessos particulars.

L'informe *La gestió dels conflictes d'interès al sector públic de Catalunya*, abans esmentat, exposa de forma extensa i detallada els déficits en l'ús de les eines de detecció, gestió i garantia d'aquestes situacions de risc, sintetitzats en el seu resum executiu.

Per això, l'Oficina Antifrau de Catalunya recomana als òrgans de contractació avaluar la incidència d'aquest factor de risc en les seves organitzacions per poder adoptar, si s'escau, les mesures preventives pertinents: tant de sensibilització i formació en aquesta matèria, com de revisió del funcionament i eficàcia de les eines organitzatives de detecció dels conflictes d'interès, de gestió i de garantia.

2.4. Manca de formació sobre l'efecte dels biaixos cognitius en la presa de decisions

A la primera part d'aquest document, s'han definit i posat exemples de biaixos cognitius i s'ha explicat com limiten la racionalitat de les decisions i els judicis de les persones, sovint sense que aquestes en siguin conscients.

Si no es coneix l'existència d'aquests biaixos i els efectes previsibles que poden tenir sobre el raonament, difícilment es pot estar preparat per detectar-los i revisar els processos mentals d'anàlisi i avaluació que han conduït cap a una



determinada decisió. Aquest desconeixement pot ser el motor de decisions o judicis erronis o, fins i tot, mancats d'objectivitat, imparcialitat, independència, etc.

Per això, la manca de formació sobre aquest fenomen entre els servidors públics que participen en els procediments de compra pública, emetent judicis professionals o prenent decisions clau, incrementa la probabilitat d'irregularitats en la contractació.

Per aquesta raó, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació que avaluin la incidència d'aquest factor de risc entre els seus servidors públics i adoptin, si s'escau, les mesures preventives de sensibilització i formació adients.

2.5. Manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat

Els art. 52 a 54 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TRLEBEP), estableixen tot un catàleg de principis i normes de conducta que informen l'ètica pública administrativa. Pel que fa als alts càrrecs dels ens públics de Catalunya, l'article 55 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern fixa també els principis que han de guiar la conducta ètica esperada. I en el cas dels càrrecs electes, els art. 14 i 15 del Reglament del Parlament estableixen també els principis ètics i el codi de conducta que els parlamentaris han d'observar.

Tanmateix, si les institucions públiques volen garantir una aplicació adient d'aquests principis de l'ètica pública (administrativa o política, segons el cas) al dia a dia de qualsevol d'aquests servidors públics, el primer pas indiscutible es facilitar-ne no sols el coneixement, sinó la reflexió sobre com es traslladen o concreten en les funcions i responsabilitats específiques del càrrec o lloc de treball que cadascú ocupa.

Les institucions que fan aquest primer pas per gestionar la cultura ètica organitzativa dissenyen processos de sensibilització ètica que propiciïn la consciència sobre els dilemes ètics més freqüents en relació amb la missió i funcions de cada ens. La sensibilització aplicada al lloc de treball, a través del debat, d'exemples de situacions reals o versemblants i d'estudis de cas, afavoreix:

1. la **deliberació** sobre quins principis ètics poden estar en risc,
2. l'**anàlisi de les conseqüències** de les diferents possibilitats d'actuació (en particular, els perjudicis directes o indirectes per a la institució pública, usuaris i ciutadans) i
3. l'**aclariment de la conducta esperada** dels servidors públics d'aquella organització.

Sense aquests processos de sensibilització, les institucions renuncien a preparar els seus servidors públics per identificar situacions de risc per a la integritat predictibles.

Per aquest motiu, la majoria d'institucions especialitzades en el foment de la integritat pública i la lluita contra la corrupció recomanen dissenyar i implantar programes de formació obligatòria per a tots els seus servidors públics, com a mínim, en incorporar-se a la institució i quan hi ha un canvi de responsabilitats significatiu. Així mateix, es recomana oferir formació periòdica per actualitzar o



recordar aquesta sensibilització; per exemple, Nacions Unides recomana al personal de les seves agències l'assistència cada dos anys⁴⁰.

Per contra, la manca de sensibilització sobre ètica pública i riscos per a la integritat, en particular el dèficit de programes dissenyats per a col·lectius de servidors públics d'especial risc (electes i alts càrrecs; directius i comandaments; responsables de control intern; membres de les meses de contractació; responsables dels contractes, etc.), incrementa la probabilitat que els servidors públics que participen en processos de contractació no siguin capaços d'identificar situacions en què hi ha principis ètics en joc (situacions de dilema ètic) o bé que no els resolguin d'acord amb els estàndards ètics esperats per part d'aquella organització.

Actualment no disposem de dades sobre quants ens públics han dissenyat i implantat programes de sensibilització en ètica pública i riscos per a la integritat. Per això, era especialment rellevant conèixer l'oferta formativa que s'ofereix a tots els servidors públics sobre aquesta matèria.

Entre el 18 de maig i el 30 de setembre de 2018, l'Oficina Antifrau de Catalunya va realitzar una enquesta sobre la formació relacionada amb la contractació pública impartida durant els anys 2016 i 2017 pels següents ens especialitzats en la formació de servidors públics de Catalunya: l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), les quatre diputacions provincials, els quatre col·legis de secretaris, interventors i tesorers d'administració local, així com les dues associacions municipalistes de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya⁴¹.

A la pregunta sobre la formació impartida **«sobre integritat i lluita contra la corrupció en contractació», al 2016, cap de les institucions que van respondre a l'enquesta n'havia ofert** i, al 2017, només una institució n'havia organitzat: en va oferir tres sessions (12 hores lectives en total), a les quals s'hi van inscriure 18 persones, de les quals sis hi van acabar assistint.

Per aquesta raó, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació avaluar la incidència d'aquest factor de risc a les seves organitzacions i, si s'escau, posar en marxa les mesures preventives pertinents.

2.6. Manca de gestió de la carrera dels professionals de la compra pública

A la vista de les dimensions de bona part de les entitats adjudicatòries del sector públic de Catalunya, és evident que la majoria no tenen plantilles prou grans per disposar d'especialistes en compra pública i moltes depenen d'altres institucions públiques (els departaments de la Generalitat, en el cas dels seus ens instrumentals de dimensions micro o petites; i els ens supramunicipals, en els casos d'ens locals) perquè els proveeixin de l'expertesa pròpia d'aquest perfil professional.

En canvi, en aquelles entitats adjudicatòries de dimensions prou grans per tenir unitats de contractació, semblaria lògic esperar que entre els perfils professionals d'aquests equips hi haguessin especialistes en compra pública. Però, sovint, aquestes tenen especialistes en la normativa i els procediments de contractació, però no especialistes en compra.

⁴⁰ Aquesta sensibilització és també indispensable per garantir que les persones estiguin preparades per fer ús de canals d'assessorament ètic com alguns dels que es presenten a l'apartat 2.9. d'aquest document. L'explicació és senzilla: si les persones no són conscients de l'existència d'un dilema ètic, difícilment cercaran informació o ajuda per a resoldre'l.

⁴¹ Hi van respondre l'EAPC, dues diputacions provincials, dos col·legis de secretaris, interventors i tesorers d'administració local i les dues associacions municipalistes.



Al 2015, l'OCDE fou molt explícita en afirmar, a través de la recomanació del seu Consell sobre contractació pública, que **la compra pública és una professió** i va instar els Estats Adherents a: «Oferir als professionals de la contractació pública un sistema de carrera atractiu, competitiu i basat en el mèrit, tot establint vies d'ascens segons mèrits clars, oferint protecció davant les ingerències polítiques en el procediment de contractació pública, i promovent en les esferes nacional i internacional les bones pràctiques per als sistemes de carrera professional a l'objecte de millorar el rendiment d'aquests empleats»⁴².

La Recomanació (UE) 2017/ 1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, va contribuir a fixar què implica gestionar la carrera professional:

- Definir «marcs de competències i habilitats en base a les quals dur a terme els processos de reclutament i gestió de la carrera i el disseny del currículum formatiu»⁴³.
- Dissenyar programes de formació inicial i contínua, i multiplicar l'oferta a través de solucions interactives, eines *e-learning* i aprofitant el beneficis de la cooperació amb la recerca científica sobre solucions de contractació⁴⁴.
- Desenvolupar programes de:
 - reconeixement o certificació que identifiquin o compensin les funcions de compra,
 - planificació de la carrera professional,
 - incentius institucionals o premis d'excel·lència per fomentar bones pràctiques en àrees com la innovació, la contractació pública sostenible i socialment responsable o la lluita contra la corrupció⁴⁵.

La manca d'aquesta gestió de la carrera dels especialistes de la compra pública no només trava la seva professionalització, sinó que dificulta, d'una banda, atorgar responsabilitats proporcionals a la capacitat i l'experiència del personal i, de l'altra, garantir un nivell d'expertesa adient a la complexitat de cada contracte; dues circumstàncies que incrementen la probabilitat dels riscos d'errors i irregularitats, i l'eventual motivació per a ocultar-los si s'esdevenen.

Per això, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació que avaluin la incidència d'aquest factor de risc en les seves organitzacions i, si s'escau, posin en marxa les mesures preventives pertinents relacionades amb la gestió de la carrera professional dels especialistes en compra pública.

2.7. Manca d'especialització en la normativa de contractació

La compra pública que es vol fomentar des de l'aprovació de les directives europees de 2014 requereix un important nivell d'especialització sobre els instruments i les possibilitats que la normativa posa al servei de les entitats adjudicatadores per aconseguir una contractació no només eficient i íntegra, sinó també estratègica, innovadora, sostenible i socialment responsable.

⁴² Recomanació de 2015 del Consell de l'OCDE sobre contractació pública, núm. IX, apartat (ii).

⁴³ Bloc II, recomanació 3 (a) de la Recomanació (UE) 2017/1805, de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, sobre professionalització de la contractació pública.

⁴⁴ Bloc II, recomanació 4, op. cit.

⁴⁵ Bloc II, recomanació 5, op. cit.



Els ens públics de Catalunya solen assegurar el coneixement de la normativa i els procediments que cal aplicar a la compra pública a través de:

- els temaris d'accés als cossos d'administració general, així com
- el personal de les unitats de contractació (en les organitzacions de dimensions mitges o grans) o de les unitats d'assessorament jurídic o de control de legalitat, segons el cas.

Tanmateix, la freqüència amb què s'ha vingut modificant aquest marc normatiu, la complexitat de la regulació aplicable, així com la dependència de la jurisprudència per interpretar-la correctament han convertit en un repte el domini efectiu de la normativa de contractació, en particular, per a aquells empleats públics que participen en aquests procediments de forma esporàdica.

D'aquesta necessitat d'actualització i aprofundiment en el coneixement de la normativa, en són molt conscients les institucions que es dediquen a la formació d'empleats públics des de Catalunya. Així, segons l'abans esmentada enquesta sobre formació relacionada amb la contractació pública duta a terme per l'Oficina Antifrau a l'estiu de 2018, totes les institucions van afirmar haver organitzat i impartit formació sobre la normativa aplicable a la contractació durant el període 2016-2017.

- Al 2016, el 97,75% de les accions formatives organitzades sobre contractació pública estaven relacionades amb la normativa aplicable⁴⁶.
- Al 2017, el 88,46% de les accions formatives organitzades sobre contractació pública estaven relacionades amb la normativa aplicable⁴⁷.

Caldria sumar a aquestes dades la formació organitzada o facilitada per les pròpies entitats adjudicatòries, així com la formació en aquesta matèria organitzada per les universitats catalanes, per obtenir una imatge completa del nivell d'especialització aconseguit a través de la formació.

Tot i que aquests percentatges indiquen la importància primordial que es dona a aquesta formació en comparació a la formació en altres coneixements, habilitats i actituds indispensables per a la compra professional, molts dels gestors públics que van participar als tallers d'anàlisi de riscos en la contractació organitzats per l'Oficina Antifrau van reconèixer dèficits d'especialització en la normativa aplicable.

Aquesta manca d'especialització té conseqüències importants per a la compra pública.

1. Afavoreix una **aplicació merament formalista de la norma** sense reflexió sobre els principis i objectius últims de la regulació, i **dificulta l'aprofitament de totes les eines** que s'han anat introduint paulatinament (a) per desconeixement, (b) per dificultats per entendre les circumstàncies i condicions en què és recomanable emprar-les, (c) per manca de la tecnologia o el programari necessaris o (d) per por a les conseqüències de l'ús de les eines o possibilitats més innovadores: recursos en via administrativa o jurisdiccional, responsabilitats en cas d'errors, etc.

⁴⁶ Van ser 87 d'un total de 89 accions formatives organitzades, que van sumar 1.180 hores lectives (el 97,44% del total) i 2.500 persones formades a tota Catalunya (el 92,39% del total).

⁴⁷ Foren 69 de 78 accions formatives organitzades, que van sumar 927 hores lectives (92,51% del total) i 3062 persones formades (el 90,78% del total).



2. De l'anterior es deriven enormes **dificultats per a un ús estratègic del considerable volum de fons públics destinats a la compra**. Un bon exemple seria la inclusió merament formalista d'una condició especial d'execució relacionada amb la innovació o de tipus mediambiental o social, simplement perquè l'art. 202 de la LCSP en fixa l'obligació, enlloc de reflexionar sobre com el disseny d'aquell contracte pot afavorir una compra més innovadora, sostenible o socialment responsable de l'obra, subministrament o servei en qüestió.
3. Des de la perspectiva de la gestió de riscos, **la manca d'especialització incrementa la probabilitat d'errors o irregularitats durant l'impuls, la preparació, la licitació, l'execució i l'extinció o resolució dels contractes**.

Aquest factor de risc acostuma a tenir una major incidència en entitats adjudicatadores petites, sense capacitat organitzativa per tenir una unitat administrativa especialitzada en contractació o bé on la unitat que proveeix assessorament jurídic o l'òrgan de control intern de legalitat ha de cobrir tot tipus de coneixement normatiu i podria no dominar la normativa de contractació.

Per això, l'Oficina Antifrau de Catalunya recomana als òrgans de contractació l'avaluació acurada del grau d'incidència d'aquest factor de risc en les seves organitzacions i, si s'escau, l'adopció de les mesures preventives pertinents: formació d'aprofundiment, en particular els aspectes més rellevants a la vista del seu pla de contractació⁴⁸, recolzar-se en el suport especialitzat de les entitats supramunicipals (en el cas dels ens locals) o de les administracions territorials de les quals depenen (en cas d'ens instrumentals del sector públic), o bé recórrer a la consulta a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

2.8. Deficient desenvolupament de les competències de compra

El domini de la normativa i els procediments aplicables a la contractació pública és indispensable, però no suficient. Calen altres coneixements i habilitats per poder comprar de forma econòmica, eficaç i eficient. Com s'explicava anteriorment, és necessari:

- conèixer a fons els béns, subministraments o serveis que cal adquirir (sobretot aquells especialment complexos o els que responen a necessitats recurrents), així com els mercats que els proveeixen (com funcionen, quin grau de competitivitat hi ha, quin tipus d'empreses hi operen, tarifes si s'escau, models de retribució, etc.) i
- dominar els coneixements i habilitats propis d'un comprador professional⁴⁹.

Aquestes competències a vegades s'esperen de les unitats promotores dels contractes, a vegades de les unitats especialistes en contractació. Però a través dels tallers de riscos en la contractació, l'Oficina Antifrau va recollir la impressió que l'oferta de formació d'aquest tipus per als empleats públics és limitada, en particular, quan el coneixement dels mercats o dels subministraments i serveis sols es pot mantenir actualitzat a través de l'assistència a fires o congressos especialitzats.

⁴⁸ L'art. 28.4 de la LCSP estableix: «Les entitats del sector públic han de programar l'activitat de contractació pública, que han de dur a terme en un exercici pressupostari o períodes plurianuals i han de donar a conèixer el seu pla de contractació anticipadament mitjançant un anunci d'informació prèvia previst a l'article 134 que almenys reculli els contractes que han de quedar subjectes a una regulació harmonitzada.»

⁴⁹ Vegeu l'explicació i els exemples al punt 3 de la pàg. 7.



Per corroborar aquesta impressió, a l'enquesta sobre formació en contractació pública abans esmentada es va preguntar per la formació organitzada a 2016 i 2017 sobre:

1. coneixements relacionats amb béns i serveis especialment complexes,
2. coneixements del funcionament de mercats especialment complexes,
3. habilitats relacionades amb la preparació, adjudicació i seguiment dels contractes.

Els resultats van posar de manifest una **escassa oferta formativa per a empleats públics en coneixements i habilitats de compra**:

- Al 2016, **cap de les organitzacions** que van respondre l'enquesta **va oferir formació sobre els primers dos tipus de coneixements** (punts 1 i 2) i dues van oferir una acció formativa cadascuna sobre habilitats de compra⁵⁰ que van suposar el **2,25%** de tota la formació organitzada.
- Al 2017, **cap de les organitzacions enquestades va organitzar formació respecte als coneixements demanats** i tres van organitzar sis accions formatives sobre habilitats de compra⁵¹ que van suposar el **7,69%** de la formació organitzada.

Tot i que les dades sobre formació presentades fins al moment constitueixen sols una part de l'oferta formativa total en matèria de contractació i no permeten conclusions certes, sí mostren una tendència al tractament residual dels coneixements i habilitats propis de la compra professional dins els programes de formació adreçats a les persones que participen en els procediments de contractació.

Tanmateix, la manca de competències de compra professional incrementa la probabilitat d'errors que vulnerin o restringeixin la llibertat d'accés a les licitacions, l'ús eficient dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de subministraments i la contractació de serveis, així com la salvaguarda de la lliure competència.

Per això, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació que avaluin la incidència d'aquest factor de risc en les seves organitzacions i, si s'escau, emprenguin les mesures preventives necessàries: la revisió de les necessitats formatives, la incorporació d'aquest tipus de capacitació en els seus plans anuals de formació, la col·laboració institucional per aconseguir aquesta formació o bé el suport de personal especialitzat d'aquells ens supramunicipals creats amb aquesta finalitat.

2.9. Desconeixement o escàs ús d'eines de suport a la compra

La tercera línia d'actuació recomanada per la Comissió Europea als Estats membres (Recomanació 2017/1805, de 3 de octubre de 2017) per tal de professionalitzar la compra pública és la creació de sistemes per proveir d'eines i metodologies de suport a la pràctica professional de la compra pública. Aquesta recomanació estableix la necessitat de proveir els cinc tipus d'eines següents.

⁵⁰ 2 de 89 accions formatives: 31 hores lectives (1 acció d'1 hora i una altra de 30 hores) i 206 persones formades: 184 assistents a l'acció d'1 hora de durada i 22 assistents a l'acció de 30 hores formatives.

⁵¹ 6 de 78 accions formatives, 63 hores lectives i 305 persones formades (9,04% del total).



1. **«Eines de contractació electrònica»** (punt 6 de les recomanacions). En els darrers anys, s'han dut a terme avenços significatius per facilitar-la, tot desenvolupant eines de gestió i tramitació interna de la contractació electrònica (*back office*) com d'interacció amb les empreses (*front office*). Entre aquestes darreres, s'han posat a disposició del ens del sector públic de Catalunya els aplicatius de l'e-Licita (la Plataforma de Serveis de Contractació Pública —que, entre d'altres funcionalitats, permet la presentació telemàtica d'ofertes—, el Sobre Digital 2.0 i l'e-Subhasta), així com el Registre Electrònic d'Empreses Licitadores o el Registre Públic de Contractes.
2. **«Eines que proveeixin orientació per donar certesa del compliment dels requisits establerts per la normativa europea i estatal»** (primera part del punt 8). A Catalunya, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Catalunya proveeix eines d'orientació i suport com ara notes informatives, guies de lectura de la normativa contractual, guies per a la redacció de plecs, etc. Constitueix, a més, un canal de resolució de consultes en matèria de normativa contractual.
3. **«Eines de suport i promoció de la integritat»** (punt 7). En els darrers anys, diverses entitats adjudicatores de Catalunya han desenvolupat eines de promoció de la integritat com ara codis ètics aplicables a la compra pública en general, com el Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, de l'Administració de la Generalitat; codis per a tipus d'entitats adjudicatores o de contractes específics, com per exemple el Codi de bones pràctiques en la contractació pública local del servei de neteja⁵²; o bé codis adreçats als licitadors com el del projecte «Redacció del codi ètic del proveïdor - integritat en la contractació pública» de l'Ajuntament de Barcelona.

Així mateix, s'han creat alguns canals de suport com ara la Comissió d'Ètica en la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya que efectua el seguiment de l'aplicació del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública a l'Administració de la Generalitat i ofereix una bústia ètica per resoldre situacions de conflictes d'interès relacionats amb la compra pública.

Des de la societat civil, Transparència Internacional va proposar a la dècada dels 90 els pactes d'integritat entre entitats adjudicatores i licitadors, una eina de prevenció i monitoratge ciutadà de la integritat al llarg de tot el procediment de contractació, inclosa l'execució. Després de tres dècades d'experiències europees, actualment s'estan començant a implantar a la Generalitat Valenciana, l'Ajuntament de Madrid o a la Junta de Comunitats de Castella-la-Manxa.

4. **«Eines per facilitar i promoure el raonament estratègic, el criteri comercial i la presa de decisions informada/intel·ligent»** (segona part del punt 8). No s'ha pogut constatar una orientació generalitzada del sector públic a desenvolupar aquest tipus d'eines. Les iniciatives s'han impulsat més aviat des del sector privat: observatoris orientats a compradors públics com el banc de preus de l'ITEC, en l'àmbit de la contractació d'obres; plataformes vinculades a associacions de professionals de la compra (AERCE, CPONET, Cambres de comerç) de base privada adreçades a compradors privats; o altres mecanismes de consulta informal, tipus fòrums professionals o *blogs*, com per exemple Auditoría de Costes y Precios de Contratos.

⁵² Signat per les entitats municipalistes (ACM i FMC), els sindicats CCOO i UGT, i la patronal ASCEN (Associació Catalana d'Empreses de Neteja) i ASPEL (Asociación Profesional de Empresas de Limpieza).



5. «Eines de cooperació i assistència tècnica» (punt 9). Actualment ja hi ha disponible un bon nombre d'eines d'assistència tècnica com ara guies de compra sostenible⁵³, de compra socialment responsable⁵⁴, de compra innovadora⁵⁵ o de compra de subministraments o serveis específics⁵⁶. En canvi, no existeix encara cap canal formal per «proveir ajuda tècnica per mitjà de serveis d'assistència tècnica reactius, assistència telefònica o de serveis de correu electrònic».

Quant a la cooperació tècnica, als darrers anys s'han organitzat jornades i seminaris per compartir experiències o projectes de compra pública innovadora, però no existeix encara cap banc o *repositori* que faciliti un accés electrònic, senzill, sistemàtic i transversal⁵⁷ a aquest tipus de coneixement. S'han començat a crear alguns espais formals d'intercanvi, com el Fòrum de Centrals de Contractació Autònòmiques, o el Comitè de cooperació en matèria de contractació, constituït al febrer de 2018 amb representació de l'Administració General de l'Estat, les Comunitats Autònomes i les Corporacions Locals; però encara cal avançar en el foment de comunitats de pràctica i xarxes socials professionals sobre compra pública que afavoreixin la transmissió d'expertesa tècnica.

Si bé és cert que l'anàlisi dels factors organitzatius —o, fins i tot, externs— dels riscos per a la integritat requereix avaluar si aquestes eines són suficients i adients; des del punt de vista dels factors personals, la clau està en avaluar el grau de coneixement o d'ús de les eines existents de suport a la compra professional.

Aquest constitueix un factor de risc en tant que la manca d'accés o aplicació d'aquest coneixement, expertesa o assessorament incrementa la probabilitat no només d'errors i ineficiències, sinó també d'irregularitats, frau o corrupció.

Un exemple de la incidència d'aquest factor de risc es va posar de manifest a través dels tallers sobre riscos en la contractació pública duts a terme per l'Oficina Antifrau de Catalunya durant el 2017. En tractar els riscos de col·lusió, s'establia com a factor de risc la manca d'aplicació de la Guia per a la prevenció i detecció de la col·lusió en la contractació pública, que havia estat publicada per l'Autoritat Catalana de la Competència al 2010. Set anys després, la major part dels assistents als tallers no coneixia la guia i, lògicament, no l'estava emprant sistemàticament per prevenir i detectar pràctiques col·lusòries.

⁵³ Per exemple, la Guia de contractació pública ambiental, de l'Ajuntament de Barcelona; a la Generalitat de Catalunya: la Guia per a la compra verda de vehicles, la Guia de la contractació de productes tèxtils ambientalment correcta, o la Guia per a l'adopció de criteris mediambientals en els contractes de manteniment d'instal·lacions d'edificis, per posar alguns exemples.

⁵⁴ Per exemple, el Codi de contractació pública socialment responsable de la Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat; la Guia de contractació pública social de l'Ajuntament de Barcelona, o la guia Contractació pública socialment responsable de la mateixa institució però amb la col·laboració del Consorci de Salut i Social de Catalunya.

⁵⁵ Per exemple la Commission notice. Guidance on Innovation Procurement [C(2018) 3051 final] de la Comissió Europea o la Guia de contractació pública innovadora de l'Ajuntament de Barcelona.

⁵⁶ Per exemple, la Guia de compra pública de TIC, de l'Ajuntament de Barcelona.

⁵⁷ En alguns àmbits, com en la innovació en salut, sí hi ha difusió de projectes de compra pública d'innovació, on es fa una breu presentació dels projectes internacionals en què determinades entitats públiques participen: STARS, STOPandGO, etc.



Per això, l'Oficina Antifrau de Catalunya recomana als òrgans de contractació avaluar la incidència d'aquest factor de risc entre el personal que participa habitualment en procediments de contractació i, si s'escau, posar en marxa les mesures preventives adients per facilitar-ne el coneixement i l'aplicació adients.

2.10. Supervisió jeràrquica deficitària

En les organitzacions públiques, la bona supervisió jeràrquica permet a cada comandament o directiu conèixer en profunditat cadascuna de les persones que integren el seu equip de treball. La supervisió dels equips de treball que es comanden implica:

- El **seguiment** regular de les tasques i responsabilitats encomanades. Aquest permet, d'una banda, garantir nivells suficients de qualitat i, de l'altra, detectar errors, incompliments de la normativa o de les obligacions dels empleats, així com actituds contràries a l'ètica professional pública.
- El **reconeixement** de l'exercici professional excel·lent, la incentivació de la millora continua i el foment de la conducta ètica.
- La **reconducció** de l'exercici professional insuficient i de les conductes i actituds contràries a l'ètica professional pública.
- L'**avaluació** formal periòdica del seu acompliment i la conseqüent detecció de necessitats de millora de determinades competències professionals: quins coneixements cal ampliar, quines habilitats requereix desenvolupar i quines actituds han de ser reconduïdes per assolir els estàndards professionals esperats.
- La **proposta** d'actuacions per a la millora de les competències professionals: sessions formatives, assignació de tasques conjuntes amb altres professionals amb el nivell de competència esperat que permeti la millora de les habilitats; assignació de noves tasques o responsabilitats, etc.
- La **gestió del coneixement** dins la unitat administrativa, que permet garantir que aquesta informació relativa a la compra pública restarà sempre accessible dins de l'organització.

Una supervisió jeràrquica d'aquestes característiques facilita una relació de treball molt propera en el dia a dia i ofereix oportunitats de conèixer bé l'equip humà. És, per tant, la forma més directa i eficaç de detectar circumstàncies particulars que podrien moure les persones a acabar incorrent en conductes irregulars, fraudulentos o corruptes. Aquestes circumstàncies són, de fet, el que s'ha qualificat com motivacions en la primera part d'aquest document: incapacitat, desídia, biaixos cognitius, ocultació d'errors o irregularitats anteriors, necessitat, cobdícia, amistança, amor, estatus o reconeixement.

Per contra, la manca d'una supervisió adequada d'un equip de treball incrementa la probabilitat de no detectar aquestes motivacions i, per tant, no poder actuar preventivament per evitar que s'acabin materialitzant conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.

En l'àmbit específic de la contractació pública, aquest factor de risc té efectes no sols sobre cada expedient particular de contractació, sobretot en moments clau de la fase de preparació i en tota la fase d'execució, sinó també a nivell de la compra global de la institució, responsabilitat de l'òrgan de contractació.



Per aquesta raó, l'Oficina Antifrau recomana als òrgans de contractació avaluar la incidència d'aquest factor de risc en les seves organitzacions i, si s'escau, dur a terme les actuacions preventives necessàries per reconduir els casos de supervisió jeràrquica deficient.

Els 10 factors personals presentats en aquest *Documents de treball* no són exclusius dels riscos per a la integritat en la contractació. Impacten directament (per exemple, el reclutament no meritocràtic o la manca d'inamovibilitat) o es poden adaptar (per exemple, la manca d'especialització en la normativa aplicable) a la gestió d'altres riscos per a la integritat inherents a les diverses funcions públiques dutes a terme per les institucions: concessió d'ajuts, beques o subvencions, atorgament de llicències o permisos, inspeccions, etc. Per aquesta raó, diem que **els factors personals són transversals a tots els riscos per a la integritat** dels ens públics.

En conseqüència, l'actuació preventiva sobre aquests factors personals té repercussions organitzatives més enllà de la compra pública.



Bibliografia

- ARIELY, D. (2012) *Honest Truth about Dishonesty: How We Lie to Everyone – Especially Ourselves*. Nova York: Harper Collins.
- ARIELY, D. (2009) *Predictably Irrational: The Hidden Forces that Shape Our Decisions*. Nova York: Harper Collins.
- ASH, S.E (1956) «Studies of Independence and Conformity: I. A Minority of One against a Unanimous Majority». *Psychological Monographs: General and Applied*. Vol. 70, No. 9, Whole No. 416, 1956. Consultat a <http://psyc604.stasson.org/Asch1956.pdf>.
- ASHFORTH, B E., GIOIA, D.A, ROBINSON, S.L. I TREVIÑO, L.K. (2008) «Re-Viewing Organizational Corruption». *Academy of Management Review*, vol. 33, núm. 3.
- BAURH, M. (2012) «Need or Greed Corruption?». S. Holmberg i B. Rothstein (eds.), *Good Government. The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pàg. 68-86.
- BAZERMAN, M. H I TENBRUNSEL, A. E. (2011) *Blind Spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*. Princeton: Princeton University Press.
- BAZERMAN, M.H., MOORE, D.A., TETLOCK, P.E. I TANLU, L. (2006) «Reply. Reports of Solving the Conflicts of Interest in Auditing Are Highly Exaggerated». *Academy of Management Review*, vol. 31, núm. 1, pàg. 43-49.
- CID MOLINÉ, J. i LARRAURI PIJOAN, E. (2001) *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch.
- CHUGH, D., BAZERMAN, M.H. I BANAJI, M.R. (2005) *Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest*. Accessible a: https://www.researchgate.net/profile/Dolly_Chugh/publication/237773438_Bounded_Ethicality_as_a_Psychological_Barrier_to_Recognizing_Conflicts_of_Interest/links/0deec52b4761f9ce8e000000/Bounded-Ethicality-as-a-Psychological-Barrier-to-Recognizing-Conflicts-of-Interest.pdf



- COHEN, L. E. i FELSON, M. (1979) «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach». *American Sociological Review*, 44, 4, pàg. 588 - 608.
- COMISSIÓ EUROPEA (2017) *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*. Accessible a <https://www.boe.es/doue/2017/259/L00028-00031.pdf>
- COMISSIÓ EUROPEA (2018) *Guía práctica de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*. Febrer de 2018. Accessible a http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf
- DAHLSTROM, C., i LAPUENTE, V. (2018) *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Ed. Deusto.
- DAHLSTROM, C., LAPUENTE, V. i TEORELL, D. (2012) «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65 (3), pàg. 656-668.
- FELSON, M. i CLARKE, R. (1998) «Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention». *Police Research Series*, paper 98. London: Home Office.
- GARRIDO, V., STANGELAND, P. i REDONDO, S. (2006) *Principios de criminología*. València: Tirant lo Blanch.
- GINO, F. i BAZERMAN, M. (2009) «When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior». *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, pàg. 708-719.
- GORTA, A. (2001) «Research: A Tool for Building Corruption Resistance», publicat a P. Larmour i N. Wolanin (eds.) *Corruption and Anti-Corruption*. Canberra: Asia-Pacific Press, pàg. 11-29.
- GORTA, A. (1998) *Minimizing corruption. Some lessons learnt from the literature*. Sydney: Independent Commission against Corruption.
- GOTTFREDSON, M. R. i HIRSCHI, T. (1990) *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.
- (DE) GRAFF, G. i HUBERTS, L.W.J.C. (2008) «Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design». *Public Administration Review*, juliol-agost, pàg. 640-653.
- KAHNEMAN, D. (2003) «Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioural Economics». *The American Economic Review*, vol. 93, núm. 5, pàg. 1449-1475.
- KÖBIS, N.C., VAN PROOIJEN, J., RIGHETTI, F. i VAN LANGE, P.A.M. (2017) «The Road to Bribery and Corruption: Slippery Slope or Steep Cliff?». *Psychological Science*, vol. 28 (3), pàg. 296-306.
- LAFREE, G. i BRIKBECK, C. (1991) «The neglected situation: a cross-national study of the situational characteristics of crime». *Criminology*, 1(29), pàg. 73 - 98.
- LESSIG, L. (2012) «A Baseline of Independence». *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*. Nova York: Twelve Hachette Book Group, pàg. 127-134.
- MAZAR, N., AMIR, O. i ARIELY, D. (2008) «The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance». *Journal of Marketing Research*, vol. 45, núm. 6, pàg. 633-644.
- MOORE, D.A., TETLOCK, P.E., TANLU, L. i BAZERMAN, M. H. (2006) «Conflicts of interest and the case of auditor independence: moral seduction and strategic issue cycling». *Academy of Management Review*, vol. 31, núm. 1, pàg. 10-29.



- MOORE, D. A. I LOEWENSTEIN, G. (2004) «Self-Interest, Automaticity and the Psychology of Conflict of Interest». *Social Justice Research*, vol. 17, núm. 2, pàg. 189-202.
- NEW SOUTH WALES TREASURY (2012) *Risk Management Toolkit for NSW Public Sector Agencies. Volume 2: Templates, examples and case study*. Policy & Guidelines, TPP12-03c. Sídney: NSW Treasury.
- OCDE (2015) *Recomendación del consejo sobre contratación pública*. Direcció de Governança Pública i Desenvolupament Territorial. Accessible a <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2016) *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 39. Barcelona: Parlament de Catalunya.
- PARK, R. E. I BURGESS, E. W. (1925) *The city*. Chicago: University of Chicago Press.
- RAUCH, J. I EVANS, J. (2000) «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries» *Journal of Public Economics*, 75, pàg. 49-71.
- ROSE-ACKERMAN, S. & LAGUNES, P. (eds.) (2015) *Greed, Corruption, and the Modern State. Essays in Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- SCHULZE, G. G.; FRANK, B. (2000) *Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility*, Diskussionsbeiträge: Serie 1, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Konstanz, No. 303, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Konstanz, Konstanz.
- SHAROT, T. (2012) *The Optimism Bias: Why We Are Wired to Look on the Bright Side*. London: Constable & Robinson Ltd.
- SIMONS, H. (1982) *Models of bounded rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- THAGARD, P. (2007) «The Moral Psychology of Conflicts of Interest: Insights from Affective Neuroscience». *Journal of Applied Philosophy*, vol. 24, núm. 4, pàg. 367-380.
- TVERSKY, A. I KAHNEMAN, D. (1981) «The Framing of Decisions and the Psychology of Choice». *Science*, new series, vol. 211, núm. 4481, pàg. 453-458.
- TVERSKY, A. I KAHNEMAN, D. (1974) «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases». *Science*, new series, vol. 185, No. 4157, pàg. 1124-1131.
- VRIENS, D., ACHTERBERGH, J. I GULPERS, L. (2018) «Virtuous Structures». *Journal of Business Ethics*, 150, pàg. 671-690.
- WILSON, J. Q. I HERRNSTEIN, R. J. (1985) *Crime and Human Nature. The Definite Study on The Causes of Crime*. Nova York: Simon & Schuster.
- WELSH, D.T., ORDÓÑEZ, L.D., SNYDER, D.G. I CHRISTIAN, M.S. (2014) «The Slippery Slope: How Small Ethical Transgressions Pave the Way for Larger Future Transgressions». *Journal of Applied Psychology*. Publicació online avançada (26 de maig). [Http://dx.doi.org/10.1037/a0036950](http://dx.doi.org/10.1037/a0036950)

