



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

01

Presentació del projecte

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 del 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.1

9 de març de 2018

ISSN 2604-2479

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

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





Resum

L'ingent volum de recursos que mou la contractació pública i les extraordinàries repercussions que la corrupció, el frau i altres irregularitats produïdes en aquest àmbit tenen per a la bona governança d'un país, han fet que la lluita per fomentar la integritat en la contractació hagi estat una de les prioritats de la Unió Europea. En els darrers vuit anys, la preocupació ha fet evolucionar el to del discurs europeu de la recomanació als Estats membres per actuar de manera decidida en aquesta matèria fins a la fixació de directrius i obligacions clares que aquests havien de transposar i implantar. La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic ha regulat noves obligacions per als òrgans de contractació que hauran de prevenir els riscos de corrupció, frau i altres irregularitats en la gestió de la compra pública, i detectar i respondre a les pràctiques que materialitzen aquests riscos.

En aquest context, l'Oficina Antifrau s'adreça als servidors públics que impulsen, gestionen o supervisen la contractació de subministraments, serveis o obres públiques per presentar-los el projecte «Riscos per a la integritat en la contractació pública». Aquest és el primer d'una sèrie de documents de treball amb què s'inicia la publicació dels resultats preliminars de la fase de diagnosi d'aquest projecte. L'objectiu és debatre i enriquir l'anàlisi de l'Oficina Antifrau amb les aportacions de les persones que han de contribuir a fer efectives les obligacions de prevenció dels òrgans de contractació.



Contingut

1. La prevenció dels riscos de corrupció, una prioritat europea	5
2. De la recomanació a l'obligació de prevenir riscos en la contractació	7
3. Presentació del projecte: fases, intervinents i resultats	10
3.1. Fase 1: estudi i diagnosi de riscos	10
3.2. Fase 2: propostes i eines	12
4. Propers documents de treball	13
Bibliografia	14





Al desembre de 2016, el director de l'Oficina Antifrau va presentar al Parlament de Catalunya unes directrius de treball per al seu mandat. Entre les prioritats establertes aleshores, hi havia la d'elaborar un informe monogràfic que analitzés els riscos en la contractació pública, un dels àmbits identificats com de major risc de corrupció dins l'activitat dels ens públics.

D'aquell compromís parlamentari va néixer el projecte «Riscos per a la integritat en la contractació pública», impulsat des de la Direcció de Prevenció a principis de 2017.

Des d'aleshores, s'han dut a terme les actuacions de detecció i anàlisi necessàries per elaborar una diagnosi, el més completa possible, dels riscos per a la integritat en la contractació dels ens públics de Catalunya. Els resultats preliminars s'aniran publicant a través d'aquesta sèrie de Documents de treball, que s'inicia amb aquest primer número destinat a presentar el projecte.

Aquesta publicació coincideix en el temps amb l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen dues de les tres directives de la Unió Europea que van constituir un punt d'inflexió en la lluita contra la corrupció en la contractació pública europea.

Per això, resulta especialment escaient emmarcar la presentació del projecte dins el procés de canvi que aquesta llei conclou: una evolució des de la recomanació fins a l'obligació de prevenir la corrupció, el frau i altres irregularitats en la contractació del sector públic.

Aquest primer número dels *Documents de treball* comença contextualitzant el projecte amb l'explicació d'aquest canvi de paradigma; després concreta algunes de les principals novetats que la Llei 9/2017 comporta en matèria de prevenció de riscos de corrupció, i acaba amb la presentació de l'abast del projecte: les fases, els intervinents i els resultats, entre els quals es preveuen algunes eines per facilitar als òrgans de contractació l'autoavaluació dels seus riscos.

1. La prevenció dels riscos de corrupció, una prioritat europea

La preocupació de la Unió Europea per la corrupció en la contractació pública no és pas recent. La va constatar el Parlament Europeu en una Resolució de 6 de maig de 2010, on afirmava que «el sector de la contractació pública és el més exposat als riscos de gestió irregular, frau i corrupció i que aquestes conductes il·lícites distorsionen el mercat, provoquen un augment dels preus i de les tarifes abonades pels consumidors per a l'adquisició de béns i serveis, i sembren la desconfiança respecte a la Unió Europea»¹.

Aquesta preocupació es concretaria al 2014 en un [informe monogràfic de la Comissió al Consell i el Parlament Europeu sobre la lluita contra la corrupció a la Unió Europea](#), on més enllà de ratificar la contractació com un dels sectors més

¹ Parlament Europeu, 2010: punt 27 de la Resolució. Traducció pròpia. En el sentit d'aquestes distorsions en forma d'increment de preus i tarifes, Teresa Medina cita els següents percentatges: «Segons Strombom (1998), els costos afegits al contracte poden arribar a assolir el 20% o 25%, però en alguns casos s'enfilen fins al 50% del cost total del contracte (Evenett & Hoekman, 2005).» Medina, 2008: pàg. 2. Traducció pròpia.



vulnerables a la corrupció, es determinava que la lluita contra la corrupció havia de ser una prioritat per als Estats membres: «Donat que el nivell de risc de corrupció en el procés de contractació pública és força alt, **les garanties contra la corrupció i el frau en la contractació pública constitueixen una prioritat** per als Estats membres i per a les Institucions de la Unió Europea»².

Advertia, a més, que sols en alguns pocs Estats membres es demanava als poders adjudicadors que adoptessin plans d'integritat i avaluessin els riscos de corrupció³.

Aquest informe acabava amb les següents conclusions específiques sobre prevenció de riscos de corrupció en la contractació:

1. La **necessitat d'un ús sistemàtic de les avaluacions de riscos de corrupció** en la contractació pública.
2. L'aplicació d'alts estàndards de transparència per a la totalitat del cicle contractual, així com durant l'execució dels contractes.
3. El reforç dels mecanismes de control intern i extern durant tot el cicle de contractació, així com durant la seva execució.
4. Garantir una visió de conjunt coherent i conscienciar sobre la necessitat i el coneixement de la prevenció i la detecció de les pràctiques corruptes en tots els nivells de la contractació.
5. Enfortir els règims sancionadors.

L'Estat espanyol no figurava entre aquells «pocs estats» que ja estaven demanant als seus poders adjudicadors l'adopció de plans d'integritat i l'avaluació de riscos de corrupció.

Era, per tant, un dels destinataris de les següents cinc recomanacions que la Comissió Europea feia de cara a emprar sistemàticament les avaluacions de riscos de corrupció en la contractació pública⁴:

1. Desenvolupar les avaluacions de riscos a nivell de supervisió de la contractació, amb el recolzament dels organismes d'integritat i de lluita contra la corrupció.
2. Garantir la centralització de les dades sobre les tendències i les pràctiques de corrupció detectades, incloent-hi els conflictes d'interès i les pràctiques d'anada i tornada entre el sector públic i el privat. Basar les avaluacions de riscos en dades centralitzades.
3. Desenvolupar, basant-se en les avaluacions de riscos, mesures adaptades als sectors especialment vulnerables i als tipus més freqüents d'irregularitats trobades durant o després del cicle de contractació.
4. Aplicar polítiques específiques de lluita contra la corrupció a les administracions regionals i locals.
5. Desenvolupar i difondre directrius comunes per a l'ús de sistemes d'alerta amb indicadors. **Ajudar els poders adjudicadors i els organismes de supervisió a detectar comportaments corruptes, favoritisme i conflictes d'interès.**

² Comissió Europea, 2014: pàg. 23.

³ Comissió Europea, 2014: pàg. 32

⁴ Comissió Europea, 2014: pàg. 38.



2. De la recomanació a l'obligació de prevenir riscos en la contractació

Entre 2014 i 2017 s'aproven les normes que articulen aquest pas de la recomanació a l'obligació de prevenir els riscos per a la integritat en la contractació pública: corrupció, frau o qualsevol irregularitat que, malgrat no produir-se amb la intenció d'obtenir un benefici privat il·legítim, provoqui perjudicis a les institucions públiques o l'interès general.

El mateix any 2014 en què la Comissió Europea publicava l'informe monogràfic sobre corrupció abans citat, s'aprova una nova generació de directives sobre contractació pública i concessions, alineades amb aquesta prioritat de prevenció i lluita contra la corrupció. En particular la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública estableix ja diverses **obligacions dels Estats membres en el sentit preventiu**. Més enllà de les exigències de transparència, els compelia a:

- Vetllar perquè els seus poders adjudicadors emprenguessin mesures per prevenir, detectar i resoldre els conflictes d'interès (art. 24), un tipus de risc de corrupció amb el qual queda qüestionada la imparcialitat i independència dels que ofereixen judicis tècnics o prenen decisions en nom dels poders adjudicadors i que preocupa especialment al legislador europeu en relació amb dos principis rectors de la contractació: la lliure competència i la igualtat de tracte dels operadors econòmics.
- Aplicar en la contractació pública una definició de conflicte d'interès al menys tan àmplia com la que el mateix art. 24 especificava.
- Precisar «mitjançant disposicions legals, reglamentàries o administratives» les condicions d'aplicació d'uns motius d'exclusió que contemplaven expressament no sols la condemna ferma per corrupció i el frau sinó situacions com ara indicis suficientment plausibles de col·lusió; conflictes d'interès que no es puguin resoldre per mitjans menys restrictius, o bé l'intent d'influir de forma indeguda en el procés de presa de decisions del poder adjudicador, obtenir informació confidencial que els pogués conferir avantatge indegut o proporcionar informació enganyosa que pogués tenir una influència important en decisions relacionades amb l'exclusió, selecció o adjudicació (art. 57).
- Presentar a la Comissió, com a molt tard el 18 d'abril de 2017⁵ i, posteriorment, cada tres anys, un informe on es recollís informació sobre tot un seguit d'irregularitats freqüents entre les que figurava informació no només sobre la prevenció, detecció i notificació adient dels casos de frau, corrupció i conflictes d'interès sinó també sobre altres irregularitats greus en la contractació pública (art. 83.3).

A l'espera de la transposició de les abans esmentades directives, al març de 2017 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, que preveia, en el seu art. 159, tot un seguit de **mesures de prevenció de riscos** per a la integritat en la contractació pública de tot el sistema institucional que configura la Generalitat:

- Mesures per prevenir **riscos per a la lliure concurrència** basades en noves obligacions de transparència activa:
 - Per prevenir l'abús o mal ús de procediments que limiten la lliure concurrència (tramitació d'urgència, pròrroques o modificacions contractuals), s'establia

⁵ El 21 de novembre de 2017 es va publicar al BOE la Resolució de la Sotssecretaria del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, per la qual s'aproven l'aplicació informàtica i el qüestionari electrònic necessaris per a l'elaboració d'aquest informe.



l'obligació de publicar els informes justificatius «de l'adequació de la mesura proposada amb relació a la finalitat del contracte» a la Plataforma de Serveis de Contractació i al Portal de Transparència de la Generalitat.

- Per prevenir el fraccionament de contractes, es fixava l'obligació de publicar informe justificatiu de la formalització de (i) més de dos contractes menors amb idèntic objecte i adjudicatari en un període inferior a un any o (ii) contractes menors amb idèntic objecte i adjudicatari durant tres anys consecutius —en cas de serveis i subministraments superiors a 5.000€ i contractes d'obra superiors a 12.000€, IVA exclòs— a la Plataforma de Serveis de Contractació i al Portal de Transparència de la Generalitat.

— Mesures per prevenir **riscos per a la imparcialitat i la independència d'autoritats i empleats públics del poder adjudicador** (o personal d'un proveïdor de serveis de contractació que actuï en el seu nom) basades en un nou circuit de gestió dels conflictes d'interès i una nova obligació de transparència activa:

- Per millorar la gestió institucional dels conflictes d'interès, es determinava l'obligació dels òrgans de contractació que detectessin l'existència d'un conflicte d'interès de comunicar-ho a la Comissió d'Ètica en la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya. Aquesta, amb l'informe previ de l'òrgan competent de la Generalitat en matèria de contractació, determina l'existència o no de la situació de conflicte d'interès.
- Per prevenir biaixos en la valoració de les ofertes facilitades, s'incrementaven ja mesures de transparència: s'establí l'obligació de publicar íntegrament els informes de valoració de les proposicions a la Plataforma de Serveis de Contractació de la Generalitat.

Finalment, amb la recent aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP) per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE de 26 de febrer de 2014, s'imposen **noves obligacions en matèria de prevenció** i lluita contra la corrupció, el frau i altres irregularitats als òrgans de contractació.

El text d'aquesta nova LCSP traspuja una major consciència de la necessitat d'avançar en la prevenció dels riscos per a la integritat en la contractació. La mostra és que el legislador:

1. Ha introduït el principi d'integritat entre els principis que han de regir l'actuació dels servidors públics per assegurar l'eficient utilització dels fons destinats a l'execució d'obres, l'adquisició de béns i la contractació de serveis (art. 1).
2. Ha incrementat les obligacions de transparència activa al llarg de tot el cicle de vida dels contractes (art. 63) com a mesura preventiva transversal per als riscos per a la integritat en la contractació pública.
3. Ha establert l'obligació dels òrgans de contractació d'**adoptar** «les **mesures** adients **per lluitar** contra el frau, el favoritisme i la corrupció, **i prevenir**, detectar i solucionar de manera efectiva els conflictes d'interès que puguin sorgir en els procediments de licitació amb la finalitat d'evitar qualsevol distorsió de la competència i garantir la transparència en el procediment i la igualtat de tracte de tots els candidats i licitadors» (art. 64.1).



4. Ha regulat una definició de conflicte d'interès prou àmplia per incloure qualsevol tipus de conflicte d'interès (real, potencial o aparent) en què es pugui trobar un servidor públic (art. 64.2)⁶.
5. Ha fixat l'obligació de qualsevol persona o entitat que tingui coneixement d'un possible conflicte d'interès de posar-lo en coneixement dels òrgans de contractació (art. 64.2), mesura preventiva que facilita la detecció d'interessos particulars que poden arribar a esbiaixar decisions públiques al llarg de tot el procediment de contractació⁷.
6. Ha ampliat les prohibicions de contractar per contemplar explícitament tipus penals que sancionen actes de corrupció, com ara la corrupció als negocis (no sols en les transaccions internacionals), la prevaricació, la malversació, les negociacions prohibides a funcionaris o el blanqueig de capitals, per posar alguns exemples (art. 71).
7. Ha regulat per primer cop la pràctica de consultar el mercat abans de l'inici de l'expedient de contractació (art. 115) amb unes obligacions mínimes de transparència i documentació d'aquestes pràctiques (informe final de les actuacions realitzades, motivat, i que haurà de formar part de l'expedient de contractació amb les mateixes obligacions de publicitat activa que els plec).
8. Ha creat, com a mesura preventiva per vetllar per la bona governança, una institució estatal, l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació, amb:
 - la finalitat de «verificar que s'apliquin amb la màxima amplitud les obligacions i bones pràctiques de transparència, en particular les relatives als conflictes d'interès, i detectar les irregularitats que es produeixin en matèria de contractació» (art. 332.5.e) i l'obligació de publicar anualment un informe de supervisió de la contractació pública que inclogui «informació sobre la prevenció, detecció i notificació adequada dels casos de frau, corrupció, conflictes d'interès i altres irregularitats greus en la contractació» (art. 332.8.c).
9. Ha regulat, també com a eina de bona governança, un instrument jurídic vinculant anomenat Estratègia Nacional de Contractació Pública, amb un horitzó temporal de quatre anys, encarregat de:
 - «l'elaboració de manuals de bones pràctiques o guies que estableixin recomanacions per aplicar als procediments de contractació, que permetin preventivament evitar la possible realització de males pràctiques» (art. 334.1.d).

⁶ Aquesta definició, tot i ser molt semblant a la de l'art. 24 de la Directiva 2014/24/UE, s'allunya d'aquesta última quant a l'àmbit subjectiu d'aplicació: «Paradójicamente, dicha definición ha excluido a los proveedores de servicios de contratación que actúen en nombre del poder adjudicador, expresamente incluidos en el artículo 24 de la Directiva 2014/24/UE, los cuales no son inmunes a los conflictos de interés y merecen, como mínimo, un artículo específico a tenor de las debilidades identificadas en este tipo de externalizaciones.» Folguera, 2017: pàg. 100.

⁷ En aquest sentit, el dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu (2016/C013/11) amb què aquest organisme volia contribuir a l'informe de la Comissió sobre lluita contra la corrupció previst per 2016, recomanava (1.4.1) «La Comissió Europea hauria de garantir que existeixen canals adients per desvetllar casos de corrupció en els procediments de contractació pública en l'esfera nacional i local [...]».



- Establir mesures per «combatre la corrupció i les irregularitats en l'aplicació de la legislació sobre contractació pública» (art. 334.2.a).

Donar un compliment eficaç i sistemàtic a les noves obligacions de prevenció de la corrupció i altres riscos per a la integritat en la contractació pública exposades, requereix que els ens públics avaluin els seus riscos i dissenyin, implantin i revisin, de forma periòdica, plans de prevenció de riscos per a la integritat en la seva contractació; tasca que comença amb una bona avaluació dels riscos per a la contractació pública de cada ens en particular.

Tanmateix, les experiències internacionals han demostrat que aquest no és un exercici fàcil i que aquests plans resulten efectius si es desenvolupen i implanten amb uns mínims de qualitat⁸. D'aquí que el projecte endegat al 2017 per l'Oficina Antifrau de Catalunya amb l'objectiu d'estudiar els riscos per a la integritat en la contractació pública i formular propostes i recomanacions, prevegi entre els seus resultats la publicació d'eines que facilitin aquestes tasques.

3. Presentació del projecte: fases, intervinents i resultats

El projecte «Riscos per a la integritat en la contractació pública» consta de dues grans fases. La primera consisteix en l'estudi dels riscos que haurien de gestionar els òrgans de contractació i finalitzarà amb la publicació d'un informe de diagnosi dels riscos en la contractació del sector públic de Catalunya. La segona fase parteix de l'anàlisi publicada per recollir i debatre les millors mesures per respondre als factors interns i externs que ocasionen els riscos identificats. Aquesta finalitzarà amb propostes als poders públics competents i eines per millorar la gestió d'aquests riscos per part de les institucions.

3.1. Fase 1: estudi i diagnosi de riscos

Els **objectius** d'aquesta fase són:

1. Identificar els grans riscos que els ens públics poden trobar a l'hora de contractar, a partir de la detecció de les pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes amb què aquests riscos se solen o poden materialitzar.
2. Analitzar els factors interns a les institucions que generen, potencien o perpetuen els riscos identificats. Les mesures preventives que la nova LCSP encomana als òrgans de contractació haurien de partir d'aquests factors de risc institucionals.

⁸ L'informe publicat al 2015 per l'Autoritat Nacional Anticorrupció d'Itàlia, que avaluava els primers plans triennals de prevenció de la corrupció (PTPC 2015-2017) dissenyats per les administracions públiques italianes, malgrat fer una valoració decebedora de la qualitat afirmava: «L'escàs nivell qualitatiu dels PTPC no hauria de portar a la conclusió simple que aquesta eina per prevenir la corrupció sigui poc efectiva. Al contrari, els resultats de l'anàlisi semblen suggerir que, en augmentar els esforços a tots els nivells i responsabilitzar els diferents actors en la implementació, en termes de definició i sobretot aplicació de mesures de prevenció, aquestes eines poden ser emprades correctament i produir, amb el temps, els resultats esperats.» (pàg. 10). Traducció pròpia.



3. Revisar altres factors que no depenen dels òrgans de contractació (factors externs) però que generen o potencien aquells riscos. Aquests factors externs són múltiples, sovint sistèmics i complexos. Per això, dins l'abast d'aquest projecte sols s'aborden alguns que tenen conseqüències immediates i inqüestionables sobre els principals riscos identificats.

Les **actuacions** dutes a terme fins al moment per assolir aquests objectius han estat:

- **Revisió de les denúncies** rebudes per l'Oficina Antifrau en matèria de contractació pública.
- **Revisió de la bibliografia especialitzada** en riscos per a la integritat en la contractació pública: literatura científica; publicacions d'altres ens públics amb competències d'orientació, supervisió o control relacionades, directa o indirectament, amb la contractació pública; publicacions d'organismes internacionals especialitzats en la prevenció i la lluita contra la corrupció com ara l'OCDE, Transparència Internacional o la Comissió Europea, i articles publicats per experts en contractació en *blogs* i pàgines web.
- **Tallers d'anàlisi de riscos amb gestors públics** que participen en procediments de contractació. Entre novembre de 2016 i febrer de 2018 s'han organitzat 11 tallers amb 347 empleats públics de diversos ens públics de Catalunya que impulsen contractes, elaboren o supervisen els plecs, participen en meses de contractació, fan valoracions tècniques per a les meses, supervisen l'execució dels contractes i gestionen les incidències que sorgeixen.
- **Tallers d'anàlisi de riscos amb polítics en exercici de càrrecs públics.** Es van organitzar dos tallers als quals van assistir 50 persones que es trobaven exercint càrrecs públics al 2017, bona part d'ells electes en plens municipals.
- **Reunions amb experts en contractació pública en mercats específics.** Durant el 2017 es van organitzar 12 reunions amb vuit persones expertes en contractar a mercats amb característiques o factors de risc diferenciats: el mercat de l'obra pública, el de serveis TIC i el de subministraments d'equipaments sanitaris.

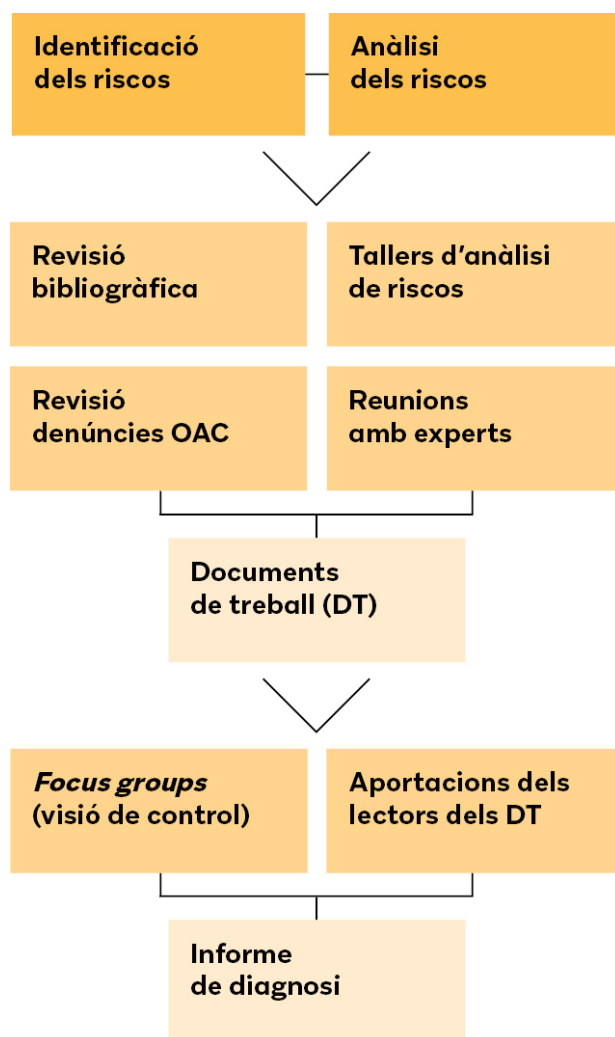
Els **resultats preliminars** d'aquesta anàlisi s'han volgut completar amb altres punts de vista, en particular la d'altres servidors públics amb funcions de control sobre la contractació pública com ara interventors de la Generalitat, secretaris i interventors d'ens locals, auditors de la Sindicatura de Comptes o tècnics de l'Autoritat Catalana de la Competència. Amb aquests col·lectius s'organitzaran *focus groups* on es debatran els resultats preliminars **publicats a través dels Documents de treball.**

Es recolliran, així mateix, els comentaris i aportacions a propòsit de la lectura dels *Documents de treball*, rebuts per correu electrònic a través de la bústia de Prevenció de l'Oficina Antifrau.

L'anàlisi definitiva quedarà recollida en l'**informe de diagnosi dels principals riscos en la contractació pública a Catalunya** que es publicarà i presentarà en una jornada adreçada tot el sector públic.



Quadre 1. Fase de diagnosi



3.2. Fase 2: propostes i eines

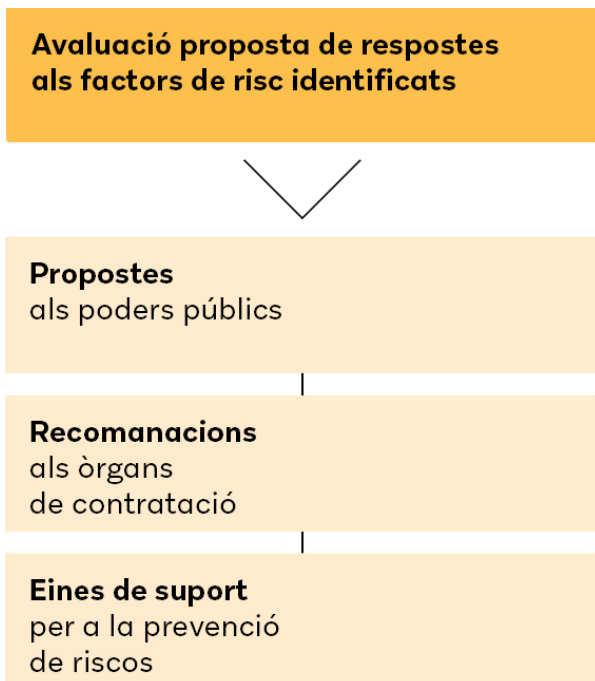
Aquesta diagnosi serà la base a partir de la qual l'Oficina Antifrau dugui a terme una identificació i avaluació de les possibles mesures per respondre als factors de risc identificats i, en exercici de la seva potestat indicativa, formuli:

- **Propostes** als poders públics de mesures, de naturalesa normativa o executiva, que facilitin la prevenció d'aquests riscos.
- **Recomanacions** als òrgans de contractació per millorar en la identificació i la gestió dels riscos d'irregularitats, frau i corrupció en la seva contractació.
- **Eines de suport** als òrgans de contractació en l'exercici de les seves responsabilitats preventives:
 - Pautes per identificar els riscos més habituals i avaluar la probabilitat i la gravetat d'aquests riscos a cada institució, amb l'objectiu que puguin prioritzar la tasca preventiva (atès que els riscos acostumen a ser múltiples mentre que els recursos dels ens públics són limitats).
 - Mapes dels factors causals de cada risc que facilitin a cada institució avaluar quins d'aquests factors es produeixen en la seva organització i identificar amb més precisió el tipus de mesura preventiva que han de dissenyar.

- Orientacions per triar, dissenyar i implantar les mesures preventives que cada organització necessita, així com per fer un bon seguiment durant la implantació.

Aquesta fase es resumeix de forma gràfica al quadre 2.

Quadre 2. Fase de propostes i eines



4. Propers Documents de treball

Formular propostes i recomanacions eficaces i factibles requereix una diagnosi de riscos rigorosa, precisa i completa. Per aquest motiu, l'Oficina Antifrau s'adreça als diversos servidors públics implicats de forma directa o indirecta en la contractació pública per compartir i debatre les seves conclusions preliminars. Els comentaris i aportacions rebuts contribuiran a completar-la, precisar-la i millorar-la.

A través d'aquests *Documents de treball*, s'aniran presentant els resultats obtinguts en la fase de diagnosi respecte a:

- la concreció de quin ha de ser l'objecte de prevenció arran l'aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (*Documents de treball* núm. 2);
- l'inventari dels grans riscos identificats, amb els llistats de pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes detectades fins al moment per a cada risc (*Documents de treball* núm. 3);
- la naturalesa multifactorial d'aquests riscos, la tipologia de factors de risc desenvolupada durant l'anàlisi duta a terme i la necessària correlació entre aquests factors i les mesures preventives que han d'adoptar els òrgans de contractació (*Documents de treball* núm. 4);

- l'anàlisi dels factors institucionals que generen les oportunitats de risc dins les institucions: personals, organitzatius i procedimentals (*Documents de treball núm. 5, 6 i 7*), i
- l'anàlisi dels factors institucionals que potencien aquells riscos o que contribueixen a perpetuar-los un cop es produeixen pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en una institució (*Documents de treball núm. 8*).

Els factors sistèmics, generadors o potenciadors d'aquests riscos, seran objecte d'anàlisis monogràfiques elaborades per persones expertes d'altres institucions públiques que han acordat col·laborar amb l'Oficina Antifrau de Catalunya en aquest projecte; un projecte que, en últim terme, vol contribuir a una evolució cap a una contractació pública més íntegra i eficient, que garanteixi la llibertat d'accés a les licitacions públiques, la igualtat de tracte als licitadors i la lliure competència.



Bibliografia

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (2015) Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017. <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/annacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Anac.RappAttuazionePianiPrevenzioneCorruzionePA.dic2015.pdf>

COMISSIÓ EUROPEA (2017a) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*. Estrasburg, 3 d'octubre de 2017 [COM(2017) 572 final].

COMISSIÓ EUROPEA (2017b) *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de España*. Brussel·les, 22 de maig de 2017 [COM(2017) 508 final].

COMISSIÓ EUROPEA (2014) *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*. Brussel·les, 3 de febrer de 2014 [COM(2014) 38].

COMITÈ ECONÒMIC I SOCIAL EUROPEU (2016) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: «Combatir la corrupción en la Unión Europea: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil», dictamen de iniciativa (2016/C 013/11)*.

FOLGUERA FONDEVILA, R. (2017) «La fiscalización de los conflictos de interés», *Auditoría Pública*, núm. 70, pàg. 97-103.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2008) *The exclusion of tenderers in public procurement as an anti-corruption mean*. http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf

OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2017) *Informe de seguiment dels treballs de la Comissió d'estudi de les mesures de lluita contra la corrupció per a la regeneració democràtica*



(CEMCORD). *Propostes i recomanacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya*. Barcelona: Oficina Antifrau de Catalunya.

PARLAMENT DE CATALUNYA (2017) «Informe de la Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la Regeneració Democràtica. Informe i conclusions de la Comissió». *Diari Oficial del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, quart període, núm. 374, divendres 31 de març de 2017.

PARLAMENT EUROPEU (2010) *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude*. Informe anual 2008. [2009/2167(INI)].

