



---

**Riesgos para la integridad  
en la contratación pública**  
Documentos de trabajo

---

# 05

**El factor humano**

Motivaciones para transgredir  
y los factores de riesgo personales

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

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

Estos *Documentos de trabajo* se enmarcan en la función preventiva de la Oficina y pretenden facilitar la participación en un proceso de reflexión y trabajo conjuntos, así como promover la integridad en la contratación pública.

Oficina Antifraude de Cataluña | Dirección de Prevenció

Autora: Lara Baena García



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:  
no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

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

Coordinación: Anabel Calvo Pozo

*Documentos de trabajo* núm. 5

5 de diciembre de 2018 (versión revisada en enero de 2019)

ISSN 2604-2479

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevenció@antifrau.cat](mailto:prevenció@antifrau.cat)

Agradecimientos a las personas que han participado en la revisión de esta publicación: Òscar Roca i Safont, Roger Folguera Fondevila, Anabel Cavo Pozo, Jordi Tres Viladomat y Manel Díaz Espiñeira.

Especial agradecimiento a las instituciones que colaboraron con la encuesta sobre formación en materia de contratación pública: Escuela de Administración Pública de Cataluña, Diputación de Barcelona, Diputación de Tarragona, Consejo de Colegios de Secretarios Interventores y Tesoreros de Administración Local de Catalunya, Asociación Catalana de Municipios y Federación de Municipios de Cataluña.



## Resumen

El presente *Documentos de trabajo* inicia el análisis de los factores institucionales de los riesgos para la integridad en la contratación centrándose en el individuo. Explora, brevemente, los motores o las motivaciones más habituales en las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en la compra pública y los va relacionando con factores personales de riesgo sobre los que las entidades adjudicadoras tienen margen de actuación preventiva.

Seguidamente, se explica por qué estos elementos o circunstancias relacionadas con los servidores públicos de una institución son factores de riesgo y cómo pueden limitar o restringir la capacidad profesional, imparcialidad, independencia técnica, objetividad, eficacia, eficiencia, diligencia, probidad y responsabilidad de las personas. Muchos de ellos no son exclusivos de los riesgos para la integridad en la contratación, sino transversales a riesgos propios de otras funciones públicas de las instituciones; razón por la cual la actuación preventiva sobre los factores personales tiene repercusiones más allá de la compra pública.

Cualquier órgano de contratación que identifique la incidencia de algunos de estos factores personales de riesgo en su organización debería actuar preventivamente para reducir la probabilidad de conductas irregulares, fraudulentas o corruptas.



## Contenido

1. El «factor humano»: la motivación para transgredir.....	5
1.1. Incapacidad, desidia y sesgos cognitivos, motivaciones habituales en prácticas irregulares .....	6
1.2. La ocultación de errores o irregularidades anteriores como motivación para prácticas fraudulentas o corruptas.....	11
1.3. Motivaciones clásicas en actos de corrupción.....	13
2. Factores personales de riesgo sobre los que hay margen de actuación .....	16
2.1. «Reclutamiento» no meritocrático de los empleados públicos .....	19
2.2. Falta de inamovilidad real de los empleados que participan en la compra pública .....	22
2.3. Deficiente gestión de los conflictos de interés.....	24
2.4. Falta de formación sobre el efecto de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones .....	27
2.5. Falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad .....	27
2.6. Falta de gestión de la carrera de los profesionales de la compra pública.....	29
2.7. Déficit de especialización en la normativa de contratación .....	30
2.8. Insuficiente desarrollo de las competencias de compra.....	32
2.9. Desconocimiento o escaso uso de herramientas de apoyo a la compra.....	33
2.10. Supervisión jerárquica deficitaria .....	36
Bibliografía .....	37







## 1. El «factor humano»: la motivación para transgredir

---

Las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en el ámbito de la contratación pública<sup>1</sup> son producto de comportamientos que tienen, como mínimo común denominador, una transgresión de la normativa, los principios o los procedimientos. Para que cualquiera de estas transgresiones sea posible, deben concurrir dos requisitos:

1. una motivación para transgredir y
2. una oportunidad para hacerlo.

El primer requisito constituye el objeto del presente documento. Utilizamos el término *motivación* o *motor* para describir aquello que internamente impulsa a las personas a actuar en un sentido determinado. Si aceptamos que difícilmente incurrirán en una práctica irregular, fraudulenta o corrupta si no tienen una motivación para hacerlo, entonces convendremos en la necesidad de conocer las motivaciones más frecuentes de estas prácticas transgresoras. La primera parte de este documento se centra en este aspecto.

El segundo requisito —la oportunidad para transgredir— puede originarse por vulnerabilidades intrínsecas al procedimiento o por circunstancias creadas interna o externamente. Este requisito se abordará en los dos próximos *Documentos de trabajo*, dedicados a analizar los factores institucionales que generan oportunidades para los riesgos para la integridad en la contratación (factores procedimentales y organizativos).

De acuerdo con este razonamiento, la gestión de los factores personales, procedimentales y organizativos<sup>2</sup> constituye el núcleo de la actuación preventiva de las entidades adjudicadoras.

Este quinto número de los *Documentos de trabajo* empieza revisando las motivaciones más habituales identificadas a partir de la investigación anticorrupción desde disciplinas diversas (ciencia política, sociología, psicología, criminología, ética del comportamiento, etc.), así como de los talleres de análisis

### Cuadro 1. Motivaciones o motores de las transgresiones

#### Irregularidades

---

Incapacidad  
Desidia  
Sesgos cognitivos

#### Fraude y corrupción

---

Ocultación de errores o irregularidades anteriores  
Necesidad  
Codicia  
Amistad, amor, estatus o reconocimiento

---

<sup>1</sup> Véanse las diferencias conceptuales en el *Documentos de trabajo* núm. 2 y listados de las prácticas más frecuentes o más graves en la contratación pública en el *Documentos de trabajo* núm. 3.

<sup>2</sup> El núm. 4 de los *Documentos de trabajo* presenta la clasificación de los factores de riesgo, cuyo resumen se esquematiza en el quinto *Instrumentos de gestión*.



de riesgos con servidores públicos que participan en procedimientos de contratación, llevados a cabo por la Oficina Antifraude de Cataluña durante el 2017 y principios del 2018.

A partir de aquí, se analizan los factores de riesgo personales sobre los cuales los órganos de contratación pueden actuar preventivamente para reducir la probabilidad de que las motivaciones expuestas muevan a sus servidores públicos a incurrir en conductas irregulares, fraudulentas o corruptas.

### **1.1. Incapacidad, desidia y sesgos cognitivos, motores habituales en prácticas irregulares**

Los motores más frecuentes de irregularidades de gravedad diversa y de errores técnicos importantes en la compra pública suelen ser:

- La incapacidad de las personas, por falta de conocimientos o habilidades suficientes para llevar a cabo las funciones o tareas asignadas a lo largo del procedimiento de contratación.
- La desidia, por falta de cuidado, atención diligente o dedicación al desempeñar las funciones o responsabilidades.
- Los sesgos cognitivos que, en determinados contextos, provocan errores de juicio que pueden poner en riesgo la coherencia, la racionalidad, la objetividad e, incluso, la imparcialidad o la independencia del juicio técnico.

Veamos por qué y con qué factores de riesgo se relacionan.

#### Incapacidad

La capacidad es uno de los principios que deben regir los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo del personal al servicio de las administraciones públicas. Con este principio, el legislador quiere garantizar que las personas que trabajan tienen los conocimientos y las habilidades necesarias para llevar a cabo las funciones y tareas que se les encomendarán.

Garantizar la capacidad de las personas involucradas en la compra pública es esencial, pero resulta complejo. La razón es que una compra pública profesional requiere reunir competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) y ámbitos de especialización diversos.

**1. En la normativa y los procedimientos aplicables**, con el fin de aprovechar todas las herramientas al servicio de los gestores públicos para conseguir una compra eficiente e íntegra, y también de interpretar correctamente —ni de forma excesivamente laxa, ni innecesariamente limitadora— aquellos aspectos en los que la normativa no es suficientemente precisa o proporciona margen de discrecionalidad. Esta pericia es la que se suele esperar de:

- las unidades de contratación, en aquellas instituciones públicas cuyo tamaño les permite tener una unidad especializada en su estructura;
- las unidades o personas responsables del asesoramiento jurídico, en instituciones públicas más pequeñas;
- las unidades de contratación de entes supramunicipales que dan apoyo a los entes locales, o incluso,
- los proveedores de servicios de contratación, cuando estos servicios se han externalizado.



2. **En el objeto del contrato:** es decir, qué es exactamente lo que la institución pública necesita y qué se ofrece desde los mercados que pueda adaptarse. Este conocimiento permite discernir lo esencial de lo accesorio; qué condiciones técnicas, tecnológicas, de seguridad, medioambientales, sociales, etc. deben cumplirse; qué nivel de servicio es suficiente para la necesidad que hay que cubrir o qué calidad del suministro se requiere exactamente en cada caso.

Este conocimiento se suele esperar de las unidades promotoras del contrato. Pero estas no siempre disponen del conocimiento suficiente o lo bastante actualizado, sobre todo si tenemos en cuenta la gran diversidad de obras, suministros o servicios que en un momento dado puede requerir una institución pública; razón por la cual es todavía más necesario contar con el tipo de especialización que sigue.

3. **En compra profesional,** entendida como el conjunto de conocimientos y habilidades necesario para «comprar bien»: de forma económica, eficaz y eficiente. Eso implica conocimientos y habilidades relacionadas con técnicas de análisis de necesidades; técnicas de análisis de mercados y de tipo de proveedores<sup>3</sup>; metodologías de cálculo y análisis de costes y de estimación de precios; estrategias de abastecimiento (compra, *renting* o *leasing* de vehículos; suministros o servicios que incluyan el arrendamiento, mantenimiento, sustitución y renovación periódico de los suministros; directa o a través de una central de compras...); modelos de remuneración en función de la tipología de servicios y de los niveles de servicio; modelos de seguimiento de la contratación (establecimiento de inspecciones o controles, programados o aleatorios, con personal propio o a través de terceros); sistemas de indicadores para el seguimiento de la ejecución; información que debe suministrar periódicamente el contratista para garantizar una buena gestión del conocimiento de cara a futuras contrataciones, etc. Incluiría, incluso, técnicas y habilidades de negociación, para aquellos procedimientos de adjudicación actualmente menos utilizados pero que la contemplan en alguna fase (procedimientos con negociación o diálogos competitivos).

En algunas organizaciones, estos conocimientos y habilidades de compra profesional se esperan de las unidades de contratación; en otros, de las unidades promotoras del contrato; pero a menudo no se esperan de nadie (sobre todo, lógicamente, en entidades adjudicadoras pequeñas —menos de 50 empleados— o micro —menos de 10 empleados—). Cuando eso sucede, la economía, eficacia y eficiencia de cada compra pública acabará dependiendo del grado de competencia y profesionalidad de los individuos que participen en cada expediente de contratación.

4. **En riesgos para la integridad,** entendida como la sensibilización sobre la existencia de estos riesgos de irregularidades, fraude y corrupción en la compra pública y sus consecuencias, así como la formación para identificarlos y gestionarlos adecuadamente.

La capacitación en estos cuatro ámbitos de pericia habilita para una compra pública profesional, económica, eficaz, eficiente e íntegra. Por el contrario, la falta de competencia en cualquiera de ellos puede llevar a errores técnicos e irregularidades que, en determinados contextos, pueden conducir a transgresiones

---

<sup>3</sup> Cuando las unidades promotoras no dominan el objeto del contrato, la falta de ese tipo de habilidades para conocer los mercados y plantear la mejor estrategia de contratación las deja a merced del buen funcionamiento de las consultas preliminares de mercado o de la contratación de esta pericia previamente a la preparación del contrato.



más graves, como veremos en el apartado que sigue.

Por ello, reducir la probabilidad de prácticas irregulares motivadas por la falta de capacidad suficiente requiere actuar si se detecta la incidencia de los siguientes **factores de riesgo personales** en una entidad adjudicadora:

- El reclutamiento no auténticamente meritocrático de los empleados públicos que participan en la compra.
- La falta de especialización en la normativa de contratación, tal como se ha descrito en el primer ámbito de especialización.
- El deficiente desarrollo de las competencias de compra, incluyendo aquí tanto los conocimientos sobre el objeto del contrato como los conocimientos y habilidades de compra profesional, en el sentido que se han descrito en el segundo y tercero ámbito de especialización.
- La falta de sensibilización en riesgos para la integridad en la contratación y formación sobre cómo gestionarlos.
- El desconocimiento o escaso uso de herramientas de apoyo a la compra.
- Una supervisión jerárquica deficitaria que dificulte la detección de las necesidades de capacitación de las personas que participan en procedimientos de contratación pública.

Es preciso destacar que, en compras complejas, los primeros tres ámbitos de especialización descritos difícilmente se encuentran en un único perfil profesional. De aquí la importancia de equipos multidisciplinares en estos procedimientos, así como de una buena coordinación de las diversas unidades administrativas implicadas (unidades promotoras del contrato, unidades de contratación, de asesoría jurídica...), de expertos de otras instituciones públicas en entidades adjudicadoras pequeñas (por ejemplo, expertos de las diputaciones) e, incluso — en determinados momentos del procedimiento de contratación como en la preparación o la ejecución— de usuarios o destinatarios del objeto del contrato<sup>4</sup>.

Desidia

Otro motor que puede conducir a prácticas irregulares es la desidia; esto es, la falta de esmero, atención diligente o dedicación en el desempeño de las tareas y funciones encomendadas.

Esta motivación se puso de manifiesto en el transcurso de muchos de los talleres de análisis de riesgos en la contratación pública. Algunos comentarios surgidos en el transcurso de estos talleres son particularmente ilustrativos:

- *[...] evidentemente que pido a [empresa contratista] que me haga los pliegos del [servicio técnico de mantenimiento a contratar]. Yo no tengo ni idea de [el servicio]; ¡soy un simple técnico general de la administración!*
- *Si tengo que preparar unos pliegos y hace 10 años que no he contratado [suministro x] y no hay bancos de precios ni listados de referencia, lo más fácil y rápido es llamar a algunos proveedores para hacerme una idea. ¡Que*

---

<sup>4</sup> Algunos factores de riesgo organizativo directamente relacionados con esto, que se abordan en el *Documentos de trabajo* núm. 6, son la descoordinación estructural de las unidades o personas que participan en los procedimientos de contratación o la insuficiente dotación de personal en relación a la cantidad, el tipo o la complejidad de los procedimientos de contratación de una organización.





*bastante trabajo tengo como para perder tiempo buscando por internet o complicarme la vida con esas consultas preliminares de mercado!*

- *Cuando un proveedor no funciona como tendría que funcionar, con no prorrogar es suficiente. Como la mayoría de contratos que hacemos son de dos años más dos de prórroga, es más fácil esperar a que acabe el contrato, no prorrogar y centrarte en preparar el nuevo, que tramitar penalidades, demasiado complicadas y lentas. ¡Y que dan tanta pereza!*

Cuando la desidia (falta de diligencia, agilidad o dedicación suficiente) en el desempeño de las tareas y funciones encomendadas motiva incumplimientos o irregularidades, las entidades adjudicadoras tienen margen de actuación para reducir la probabilidad actuando sobre **factores personales** como:

- La falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad, sobre todo la falta de reflexión sobre las responsabilidades propias de cada puesto de trabajo o cargo, así como sobre los estándares de integridad y profesionalidad esperados.
- Una supervisión jerárquica deficitaria, en particular, cuando el tipo de seguimiento del personal no permite detectar comportamientos negligentes o bien, a pesar de detectarlos, se acaban tolerando.

En los talleres de análisis de riesgos, esta motivación se relacionó de manera directa con oportunidades surgidas por otros factores de riesgo, tanto procedimentales (por ejemplo, la deficiente planificación de un contrato) como organizativos (por ejemplo, la insuficiente dotación de personal que genera sobrecargas de trabajo insostenibles).

### Sesgos cognitivos en juicios y decisiones

Otro motor de errores que pueden desembocar en prácticas irregulares deriva del funcionamiento de la mente humana, de determinados procesos cognitivos que pueden limitar la racionalidad de los juicios y las decisiones de las personas.

Ante decisiones complejas, en particular cuando hay poco tiempo para decidir, cuando hay exceso o falta de información, o bien cuando los conocimientos sobre una materia son limitados, la mente humana crea atajos o circuitos rápidos (reglas heurísticas<sup>5</sup>) por las que se salta el sistema «racional» de procesar la información captada por nuestros sentidos, con el objetivo de ser más eficientes en la toma de decisiones<sup>6</sup>.

Pero estas heurísticas o atajos pueden generar distorsiones importantes de la lógica, la probabilidad o la elección racional, denominadas *sesgos cognitivos*: interpretaciones de la información no coherente con la esencia de los datos, razonamientos que ignoran u olvidan parte de la información disponible y relevante para el juicio o la decisión que se tiene que tomar, etc. Es decir, los sesgos cognitivos pueden conducir a errores en procesos como razonar (y, por lo tanto, motivar), evaluar o recordar sin que los individuos sean conscientes.

<sup>5</sup> Tversky y Kahneman (1974) fueron los primeros en identificar las tres principales reglas heurísticas (la de la representatividad, la de la disponibilidad de la información y la del anclaje y ajuste) y las circunstancias en las que conducían a errores predecibles.

<sup>6</sup> Kahneman distingue el sistema 1 (rápido, automático e intuitivo) del sistema 2 (lento, analítico y racional). Véase Kahneman, 2015.



Como resultado, la coherencia, la objetividad, la imparcialidad o la independencia de las estimaciones, las valoraciones y las decisiones se pueden ver gravemente afectadas.

Desde la aparición del concepto de sesgo *cognitivo* en los años 70, se ha avanzado mucho en la investigación sobre qué sesgos limitan nuestra racionalidad, cómo operan en nuestros procesos cognitivos, por qué suceden y cómo evitar los previsibles efectos sobre nuestras decisiones. Sin embargo, la mayor parte de los servidores públicos —y entre ellos tanto los que impulsan y gestionan la compra pública habitualmente, como los que participan ocasionalmente— no conocen estas heurísticas ni las circunstancias en qué es probable que se produzcan sesgos cognitivos como:

- el efecto marco<sup>7</sup>,
- el sesgo de confirmación<sup>8</sup>,
- el sesgo de conformidad<sup>9</sup>,
- el sesgo de autoridad<sup>10</sup>,
- el sesgo egoísta<sup>11</sup>,
- el sesgo optimista<sup>12</sup>...

---

<sup>7</sup> El efecto marco (*framing effect*) expone como la forma de ofrecer una misma información o presentar las alternativas en una decisión puede llevar a conclusiones diferentes e, incluso, opuestas, si se enmarca de una u otra manera. Este efecto marco es especialmente significativo en juicios o decisiones donde la actitud hacia el riesgo es relevante. En estos casos, presentar la información desde la perspectiva de la ganancia o de la pérdida puede producir un cambio de preferencias (y, por lo tanto, de decisión) predecible. Este sesgo puede afectar decisiones clave como, por ejemplo, si es o no necesario contratar un determinado suministro o servicio.

<sup>8</sup> El sesgo de confirmación (*confirmation bias*) se refiere a la tendencia a buscar, favorecer y recordar aquella información que confirma nuestras creencias o hipótesis, o bien a interpretarla según estas. Este error sistemático del razonamiento puede sesgar, por ejemplo, la búsqueda y el uso de la información técnica al preparar el contrato o bien la objetividad al evaluar las proposiciones de licitadores conocidos.

<sup>9</sup> El sesgo de conformidad (*conformity bias*) explica la tendencia a ajustar la conducta al estándar del grupo, en lugar de seguir el propio razonamiento. Este sesgo puede poner en riesgo la independencia del juicio profesional cuando este difiere del grupo y podría afectar decisiones clave a lo largo del procedimiento de contratación, por ejemplo, durante la evaluación de las ofertas en una mesa de contratación, en particular, la de aquellos criterios sometidos a juicio de valor.

<sup>10</sup> El sesgo de autoridad (*authority bias*) plantea la tendencia a atribuir más exactitud o rigor a las opiniones de las figuras de autoridad y, por tanto, a cumplir sus demandas o someterse a sus órdenes de forma automática. Este sesgo puede conducir a las personas a no ejercer su propio juicio profesional y poner en riesgo la objetividad o la independencia técnica. Puede resultar particularmente incisivo en organizaciones en las que no hay suficiente especialización en la normativa y los procedimientos de contratación o en competencias de compra profesional.

<sup>11</sup> El sesgo egoísta (*self-serving bias*) expone la tendencia a buscar y utilizar información que favorezca nuestros intereses o nuestra autoestima. Este sesgo explica, por ejemplo, por qué las personas suelen ser capaces de detectar inmediatamente los conflictos de interés de los otros, pero, en cambio, pueden tener dificultades para detectar los propios o bien tender a infravalorar el efecto de estos intereses en la objetividad y la imparcialidad del propio juicio.

<sup>12</sup> El sesgo optimista (*optimism bias*) identifica la tendencia a sobreestimar la probabilidad de futuros acontecimientos positivos y, en cambio, infravalorar la probabilidad de los negativos. Este sesgo afecta particularmente a la gestión de los riesgos para la integridad en la contratación, y explica la opinión de directivos de muchas entidades adjudicadoras



Un ejemplo basado en una investigación de la Oficina Antifraude ilustra claramente el primero de los sesgos citados: el efecto marco. El gerente de una entidad pública con un presupuesto anual muy significativo aprobó, como órgano de contratación, una instrucción interna que establecía la vinculación de su institución a la LCSP como poder adjudicador no administración, en contra del parecer de la Intervención General, reiteradamente manifestado (hasta en 13 informes), de que era administración pública a los efectos de tal norma. La institución en cuestión tardaría dos años y medio en volver a regularizar esta vinculación y, durante ese tiempo, adjudicaría irregularmente 157 contratos por valor de 64,9 millones de euros (IVA incluido).

Lo que aquí interesa de este caso es que, un año antes, esta persona había manifestado ya públicamente, en comparecencia parlamentaria, sus intenciones de incumplir la legalidad vigente. El gerente había mencionado entonces los cambios que quería hacer en materia de contratación y había asegurado que estos no dependerían de lo que dijera o dejara de decir la ley, sino de las voluntades de los gestores y de los que gobernasen la institución.

Esta sorprendente afirmación se producía tras haber creado discursivamente un marco cognitivo proclive a la aceptación de esta intención de realizar cambios independientemente de lo que dijera la normativa. El marco escogido había sido el de la modernización de procedimientos demasiado burocráticos. El gerente había empezado enfatizando con socarronería la larga tramitación que requería cualquier compra: «¿cuántos eran[...]? [...] cuarenta y dos pasos, los que se tenían que hacer [...], fuese para comprar un lápiz, fuese para un acelerador lineal». A continuación, se había referido a los cambios que decía estar implantando como «elementos de modernización». Y respecto a estos acabó afirmando que los cambios en los procedimientos de compra no dependerían de lo que dijera la legislación.

Presentando bajo este marco cognitivo de la modernización, de la eficiencia, los cambios que pretendía llevar a cabo, podía prever una reacción «positiva» ante la declaración de intenciones de incumplir la ley si a los gestores y a los que gobernaban les parecía oportuno. La aceptación pacífica de tales intenciones es un buen ejemplo del efecto marco.

Es muy probable que ni los parlamentarios que lo escuchaban en aquella comparecencia ni los empleados públicos de la institución en nombre de la cual hablaba este gerente hubieran oído hablar jamás de la existencia de marcos cognitivos o de los efectos previsibles de estos. Y, sin duda, este desconocimiento de la existencia, el funcionamiento y los efectos de estos sesgos cognitivos dificulta su prevención.

Por ello, las entidades adjudicadoras tienen un importante margen de actuación si en sus organizaciones incide el **factor de riesgo** desconocimiento del efecto de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones públicas.

## **1.2. La ocultación de errores o irregularidades anteriores como motivación para prácticas fraudulentas o corruptas**

Es evidente que los juicios y las decisiones tomadas en los procedimientos de compra pueden contener errores técnicos o irregularidades. Por ello, la normativa administrativa prevé sistemas para revisarlos y, si procede, anularlos o corregirlos y exigir responsabilidades.

---

que afirman que en su organización no hay ningún riesgo de irregularidades, fraude o corrupción a pesar de haberse producido casos en la historia de su institución.



Sin embargo, varios factores organizativos (como la debilitación estructural de los órganos de control interno) o procedimentales (por ejemplo, la opacidad en la tramitación de un expediente), pueden dificultar la detección y puesta en marcha de los procedimientos mencionados.

En estos casos, la voluntad de ocultar el error o la irregularidad cometidos se puede convertir, precisamente, en la motivación para conductas fraudulentas. Esta motivación se ha puesto de manifiesto tanto en casos investigados por la Oficina Antifraude como en otros manifestados en el transcurso de los talleres de análisis de riesgos en la contratación pública, por ejemplo:

- En el acta de recepción de una obra municipal se recogía la ejecución de un talud tal y como figuraba en el proyecto de obra, cuando la comprobación sobre el terreno demostró que la solución técnica utilizada era completamente diferente a la prevista. La falsedad en este documento público respondía a la voluntad de ocultar la no tramitación de un modificación en su momento.
- Durante la ejecución de un contrato de servicios en una empresa pública, se certificaron un número importante de horas de trabajo de un determinado perfil profesional, cuando en realidad aquellas horas correspondían a trabajos previstos en otro contrato adjudicado al mismo operador económico. La certificación fraudulenta de unos trabajos que nunca se habían hecho, con el objetivo de pagar las horas de trabajo realizadas en otro contrato en el marco del cual no podían ser abonadas, respondía a la voluntad de esconder varios errores técnicos (entre otros, en el cálculo de horas de trabajo necesarias para el nivel de servicio esperado).

En aquellos talleres, el debate de casos como estos a menudo hizo aflorar racionalizaciones diversas que buscaban justificar este tipo de prácticas. Lo que estas racionalizaciones tenían en común era el énfasis al señalar que no pretendían obtener un beneficio personal, sino que lo habían hecho «en beneficio de» o «para no perjudicar a» la institución. Y a menudo surgieron resistencias a reflexionar sobre cómo determinados principios rectores de la contratación o algunos derechos de los operadores económicos quedaban conculcados o perjudicados respectivamente.

Finalmente, conviene tener presente que estos errores o prácticas irregulares crean también nuevas oportunidades de corrupción si llegan a oídos de personas dispuestas a utilizar esta información en interés propio: por ejemplo, no revelar lo averiguado a cambio de otra información o de influir en una decisión pública.

Cuando la motivación para incurrir en una práctica fraudulenta es la ocultación de errores o irregularidades anteriores, la prevención institucional pasa por actuar sobre los **factores personales** de riesgo que incrementan la probabilidad de estas prácticas, en especial:

- Una supervisión jerárquica deficitaria, que no detecte errores o irregularidades o bien no ponga en marcha los procedimientos de reparación o revisión pertinentes cuando se detectan.
- La falta de sensibilización del personal sobre ética pública y riesgos para la integridad, que ayuda a comprender e identificar el proceso de concatenación y escalada desde estas conductas hacia prácticas fraudulentas o, incluso,



corruptas (también conocido como la resbaladiza pendiente hacia la corrupción<sup>13</sup>).

La actuación preventiva se completa actuando sobre otros factores de riesgo procedimentales y organizativos (por ejemplo, la no separación de funciones en los procedimientos de contratación) u otros factores potenciadores de la probabilidad de los riesgos (como una cultura organizativa permisiva con la ocultación de errores o irregularidades).

### 1.3. Motivaciones clásicas en actos de corrupción

La necesidad y la codicia han sido las grandes motivaciones habituales para explicar qué impulsa a las personas a incurrir en actos de corrupción. Sin embargo, no son las únicas y a menudo pueden llegar a solaparse con otras.

#### Necesidad

La necesidad como motivación para la corrupción ha sido muy estudiada por la investigación anticorrupción, particularmente en el contexto de países de rentas bajas<sup>14</sup>. La literatura que analiza la corrupción en las instituciones públicas de estos países a menudo destaca los bajos salarios<sup>15</sup> y la precariedad de las condiciones de trabajo como factores personales de riesgo, en la medida que institucionalmente crean importantes incentivos para prácticas de abuso de la posición pública en beneficio privado con el fin de subsistir (desde el punto de vista de los empleados públicos) o de acceder a bienes o servicios públicos de primera necesidad (desde el punto de vista de la ciudadanía).

En las entidades adjudicadoras de Cataluña, estos factores de riesgo relacionados con la necesidad de subsistencia, propios de países en vías de desarrollo, no suelen tener incidencia relevante con respecto al nivel de renta y resto de condiciones de los empleados públicos.

En cambio, sí tiene incidencia otro factor de riesgo personal relacionado con la necesidad de mantener el puesto de trabajo o las oportunidades de carrera profesional, que alguna agencia anticorrupción ha denominado **dependencias de la institución**. Este factor de riesgo identifica que los «individuos que son más dependientes de las instituciones para las cuales trabajan tienen más probabilidad de sucumbir ante presiones organizativas para comportarse no éticamente»<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Este proceso se describirá con detalle al abordar los factores de riesgo perpetuadores, en el *Documentos de trabajo* núm. 8.

<sup>14</sup> Se ha configurado el término *need corruption* con el que algunos autores designan aquella corrupción que resulta «necesaria» para conseguir el acceso a un trato justo, en contraposición a la *greed corruption*, donde la corrupción se emplea para conseguir ventajas ilícitas. Véase Bauhr, 2016, no sólo para estas definiciones sino también por las implicaciones de esta distinción al tratar de implicar a la sociedad civil en el compromiso con las políticas anticorrupción de un país.

<sup>15</sup> Si bien se suele admitir que los sueldos públicos tienen un efecto sobre la corrupción, la magnitud de este efecto es, todavía hoy, objeto de mucha controversia.

<sup>16</sup> El estudio de Judy Wahn con 1.100 profesionales de Alberta y Saskatchewan (Canadá) evaluó la relación entre dependencia del empresario o empleador y disposición a involucrarse en conductas no éticas, y en particular la frecuencia con que los empleados encuestados habían incurrido en varios comportamientos no éticos: desde actos contrarios al interés general para proteger sus instituciones, hasta obedecer demandas directas de su superior aun sabiendo que no eran procedentes. Véase Wahn, J., 1993.



En las entidades adjudicadoras del sector público de Cataluña, estas dependencias están relacionadas con dos factores de riesgo personales:

- El reclutamiento no meritocrático de empleados públicos, que crea dependencias respecto a las personas que han «facilitado» este nombramiento.
- La falta de inamovilidad real de los empleados que participan en la compra pública, en especial cuando se trata de puestos de mando y durante largos periodos de tiempo, ya que crea fuertes dependencias respecto a los superiores jerárquicos o los cargos electos o de designación política, según el caso.

Finalmente, es necesaria una breve referencia a **necesidades** no generadas institucionalmente sino por **circunstancias individuales** que pueden también mover a las personas a incurrir en actos de corrupción. Bajo este epígrafe se englobarían necesidades derivadas de problemas personales o familiares: adicciones (alcohol, drogas o juego<sup>17</sup>), enfermedades, deudas por razones diversas, etc. En estos casos, el margen de actuación preventiva es pequeño, sobre todo si no hay una supervisión jerárquica muy próxima en el día a día, y la gestión del riesgo queda casi reducida a actuaciones contingentes.

## Codicia

Pero sin duda, la motivación más conocida cuando se habla de corrupción es la obtención de un beneficio personal, de un enriquecimiento ilícito aprovechándose del cargo público (la información, los recursos o la capacidad de influencia y de decisión).

Desde tiempos inmemoriales, ha habido personas dispuestas a incurrir en conductas tipificadas penalmente —prevaricación, infidelidad en la custodia de documentos y revelación de secretos, tráfico de influencias, soborno, apropiación indebida, falsedad en documento público, negociaciones y actividades prohibidas a funcionarios...— para conseguir beneficios privados. La tristemente conocida frase «estoy en política para forrarme»<sup>18</sup> constituye el ejemplo contemporáneo por antonomasia. Y esta motivación puede funcionar tanto entre las personas que ocupan cargos electos o de designación política, como entre las que ocupan puestos de trabajo como empleadas públicas.

No es extraño, así, que la codicia haya sido tradicionalmente considerada el motor primordial en la conducta corrupta, en particular, desde algunos enfoques criminológicos.

En la contratación del sector público, los **incentivos** son indiscutibles, tal como señalaron Susan Rose-Ackerman y Paul Lagunes: «[...] en todas las sociedades modernas el Estado firma contratos de aprovisionamiento a gran escala o de proyectos de infraestructuras. Estos pueden ser proyectos de construcción tradicionales o complejos partenariados público-privados. Todos contienen incentivos de enriquecimiento personal a expensas del Estado y de sus

<sup>17</sup> Véase Gorta, A., 1998: 10.

<sup>18</sup> Publicada en 1994 en muchos medios de comunicación y erróneamente atribuida a Eduardo Zaplana, alcalde de Valencia de la época, esta frase fue pronunciada por el entonces secretario general del PP de Valencia, Vicente Sanz, en una conversación telefónica de 1990, grabada a raíz de la investigación judicial de una presunta *mordida* por la adjudicación de contratos en la ciudad de Benidorm.



ciudadanos a través de precios inflados, proyectos con escaso valor social, y costes exagerados.»<sup>19</sup>

Cuando la motivación es el enriquecimiento personal, la capacidad preventiva de una entidad adjudicadora depende en buena medida de la incidencia de **factores** de riesgo **personales** como:

- La deficiente gestión de los conflictos de interés, es decir, de las herramientas que las instituciones públicas pueden utilizar para detectar los intereses personales y asegurar que, cuando ocurran situaciones en que estos entren en conflicto con el deber profesional, se gestionen de forma que o bien se elimine el interés personal (cuándo sea posible) o bien se evite su influencia sobre las decisiones públicas.
- La falta de una sensibilización sobre riesgos para la integridad en la que se comuniquen de forma inequívoca los estándares éticos esperados en una entidad pública; sensibilización indispensable para una supervisión jerárquica adecuada del cumplimiento de tales estándares de conducta.
- Una supervisión jerárquica deficitaria, factor clave para detectar y realizar un seguimiento particularmente estrecho de aquellas personas que actúan según una ética individual manifiestamente contraria a la ética profesional pública, así como para detener o reconducir las primeras muestras de conducta impropia antes de que se produzca la escalada.

Aun así, la prevención de las prácticas corruptas motivadas por la búsqueda de un enriquecimiento personal será insuficiente si no se abordan simultáneamente otros factores de riesgo organizativos —como la falta de canales seguros de denuncia interna—, factores potenciadores —como una historia de no detección o de no sanción de estas conductas dentro de la institución— o perpetuadores — como la falta de un código ético que explicita los estándares éticos esperados o bien una cultura organizativa tolerante con estas prácticas—, así como factores de riesgo sistémicos, externos a las instituciones —como la falta de separación de las carreras profesionales de políticos y empleados públicos—.

Amistad, amor, estatus y reconocimiento

A pesar de todo, afirmar que un servidor público se ve motivado exclusivamente por el beneficio material es, a menudo, una simplificación excesiva.

A finales de la década pasada, la investigación anticorrupción infería lo que Ashforth, Gioia, Robinson y Treviño sintetizaban así: «Aunque parte del comportamiento corrupto se podría atribuir a la vieja codicia personal, parte al fraude creativo de los empleados actuando en nombre de sus organizaciones, y parte a culturas organizativas corruptas, una parte permanecía simplemente misteriosa y difícil de comprender»<sup>20</sup>.

En 2008, De Graaft y Huberts publicaron los resultados de una investigación sobre la naturaleza de la corrupción basada en el estudio cualitativo de 10 casos de corrupción sucedidos en los Países Bajos. Sus conclusiones ofrecieron nuevas perspectivas sobre el **contexto** (las relaciones personales duraderas), el **proceso** (la resbaladiza pendiente hacia la corrupción) y las **motivaciones** para incurrir en conductas fraudulentas o corruptas.

<sup>19</sup> Rose-Ackerman, S. & Laguna, P. (2015), pág. 5. Traducción propia.

<sup>20</sup> Ashforth, B. E. & alt., 2008: 670.



Sobre estas últimas afirmaron que: «Tras el beneficio material, los motivos más importantes por los cuales los servidores públicos se vuelven corruptos son **la amistad o amor, el estatus, e impresionar a los colegas y a las amistades**»<sup>21</sup>.

De hecho, en ocho de los diez casos estudiados, había habido algún beneficio material, si bien en la mayoría fue pequeño y, en cinco de estos, tuvieron un papel muy importante otras motivaciones: la confianza y la amistad. En los otros dos casos, los servidores públicos incurrieron en prácticas corruptas por motivos no pecuniarios: por amor o amistad hacia un actor externo. En palabras de los autores: «Lo más notable en estos dos casos (ambos involucraron mujeres) es que la relación de amistad no se utilizó para transferir el soborno, sino que la propia relación fue el soborno: la amistad o el amor fue el soborno»<sup>22</sup>.

En definitiva, tanto si la motivación para la conducta fraudulenta o corrupta es una necesidad de origen institucional o individual, la codicia, el amor, el reconocimiento o combinaciones de las anteriores, los factores personales que incrementan la probabilidad de aquellas prácticas son los presentados anteriormente:

- El reclutamiento no meritocrático de empleados públicos.
- La falta de inamovilidad real de los empleados, en particular en aquellos puestos y cargos clave para los procedimientos de contratación.
- La deficiente gestión de los conflictos de interés.
- La falta de sensibilización en riesgos para la integridad.
- La supervisión jerárquica deficitaria.

A continuación, se explican todos los factores personales reseñados hasta el momento; factores sobre los cuales los órganos de contratación tienen capacidad de actuación preventiva.

## **2. Factores personales de riesgo sobre los que hay margen de actuación**

En los últimos años, tanto desde la OCDE como desde la Unión Europea se ha insistido en la necesidad de profesionalizar la compra pública, paso imprescindible para conseguir un aprovisionamiento de obras, suministros y servicios eficiente, eficaz y competitivo.

En la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre contratación pública de 2015, se instaba a los Estados Adherentes a asegurar que «los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica [...]»<sup>23</sup>. En definitiva, toda la recomendación de la OCDE enfatizaba **dos vertientes imprescindibles en la profesionalización de la compra pública: integridad y capacidad**.

<sup>21</sup> De Graaft & Huberts, 2008: 643.

<sup>22</sup> Op. cit.

<sup>23</sup> Recomendación de 2015 del Consejo de la OCDE sobre contratación pública, núm. IX, apartado (i).





A finales de 2017, la Unión Europea exhortaba a sus Estados miembros a «desarrollar e implantar políticas de profesionalización»<sup>24</sup> de la compra pública. La Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, configuró una estrategia en torno a tres ejes de actuación:

1. Una arquitectura de políticas de profesionalización de la compra, que debería contar con el apoyo del más alto nivel político de los estados.
2. Unos recursos humanos con una mejor formación y una mejor gestión de su carrera profesional.
3. Unos sistemas que provean de herramientas y metodologías de apoyo a la práctica profesional de la compra pública<sup>25</sup>.

El segundo eje, relativo al personal, profundizó en lo que la OCDE definía como capacitación y aptitud para la puesta en práctica.

Por una parte, concretó esta exigencia de mejor formación en una demanda de desarrollar programas que cubriesen todas las competencias necesarias<sup>26</sup>, tanto en la formación inicial como en la formación continua, y ya fuese para las personas que se dedican primordialmente a la compra como para aquellas que desarrollan funciones relacionadas, así como para «auditores y jueces»<sup>27</sup>. De este modo, ya no es suficiente con impartir contenidos sobre la normativa y los procedimientos aplicables; es necesario formar en las habilidades que les capacitarán para comprar de forma eficiente y estratégica, y sensibilizar respecto de las actitudes y estándares éticos imprescindibles y los riesgos más frecuentes para un aprovisionamiento íntegro de obras, suministros y servicios.

Por otra parte, definió con detalle qué implica una mejor gestión de la carrera profesional del personal que se dedica a la contratación, tomando en consideración las competencias de compra para todo el ciclo de gestión de recursos humanos: la selección, la formación y la promoción de estos profesionales.

Todas estas recomendaciones señalan aspectos clave para la profesionalización, que apuntan indirectamente a los factores personales de riesgo.

Algunos de estos factores incrementan la probabilidad de actos irregulares, fraudulentos o corruptos con los que se conculcan principios como **la independencia, la neutralidad, la imparcialidad, la objetividad y la integridad** profesional de los servidores públicos que intervienen en la contratación:

---

<sup>24</sup> Considerando 6 de la Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la compra pública.

<sup>25</sup> De hecho, esta arquitectura de políticas estatales, regionales y locales debe aclarar responsabilidades y funciones en la política central, proveer apoyo a los niveles local, regional y sectorial, garantizar la continuidad de esta estructura más allá de los ciclos electorales y promover la especialización, la agregación y el intercambio de conocimiento. Por lo tanto, la falta de esta arquitectura de políticas de profesionalización constituye un factor de riesgo sistémico que eleva los riesgos para la integridad de la compra pública.

<sup>26</sup> El considerando 5 de la Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, afirma: «el objetivo de esta profesionalización es reflejar la mejora general de toda la gama de cualificaciones y competencias profesionales, conocimientos y experiencia de las personas que realizan o participan en tareas relacionadas con la contratación».

<sup>27</sup> Bloque II, recomendación 3 de la Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre profesionalización de la contratación pública.



1. Reclutamiento no meritocrático de los empleados públicos.
2. Falta de inamovilidad real de los empleados públicos.
3. Deficiente gestión de los conflictos de interés de todos los servidores públicos.
4. Desconocimiento del efecto de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones.
5. Falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad.

Otros factores incrementan la probabilidad de los riesgos para la integridad en la medida en que afectan, principalmente, a la **capacidad profesional, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad** de los empleados que participan en la compra pública:

6. Falta de gestión de la carrera profesional de los especialistas en compra.
7. Insuficiente especialización en la normativa de contratación.
8. Deficiente desarrollo de las competencias y habilidades de compra.
9. Falta o escaso uso de las herramientas de apoyo a la compra pública.
10. Ejercicio insuficiente de las responsabilidades jerárquicas.

En el cuadro 2 se muestra la interrelación entre los factores personales y los principios en riesgo con cada uno de ellos.

Véamos cómo estos factores de riesgo pueden incidir en una organización e incrementar la probabilidad de los riesgos para la integridad.



**Cuadro 2. Factores personales y principios en riesgo**

Factores personales de los riesgos	Independencia	Neutralidad	Imparcialidad	Objetividad	Integridad	Capacidad	Eficacia	Eficiencia	Responsabilidad
2.1. Reclutamiento no meritocrático de los empleados públicos.	●	●	●	●	●	●	●	●	
2.2. Falta de inamovilidad real de los empleados públicos.	●	●			●				●
2.3. Deficiente gestión de los conflictos de interés de todos los servidores públicos.			●	●	●				●
2.4. Falta de formación sobre el efecto de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones.	●	●	●	●	●				●
2.5. Falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2.6. Falta de gestión de la carrera profesional de los especialistas en compra					●	●	●	●	●
2.7. Déficit de especialización en la normativa de contratación					●	●	●	●	
2.8. Insuficiente desarrollo de las competencias y habilidades de compra					●	●	●	●	
2.9. Desconocimiento o escaso uso de las herramientas de apoyo a la compra pública.					●	●	●	●	
2.10. Supervisión jerárquica deficitaria.					●	●	●	●	●

### 2.1. «Reclutamiento» no meritocrático de los empleados públicos

Durante las últimas dos décadas<sup>28</sup>, la investigación académica en materia de calidad de gobierno han aislado el factor «reclutamiento meritocrático» de las administraciones de las instituciones públicas como uno de los más relevantes para la reducción de los niveles de corrupción de un país. En el año 2012, Dahlstrom, Lapuente y Teorell concluían, en un estudio empírico en 52 países, que «un proceso de reclutamiento basado en las habilidades de los candidatos, que crea una burocracia profesional, parece ser la característica administrativa más importante para disuadir la corrupción»<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Son especialmente relevantes la investigación de Rauch y Evans en 35 países en vías de desarrollo, publicada el año 2000, así como las conclusiones del estudio de Dahlstrom, Lapuente y Teorell (2012), sobre 52 países, la mayoría en Europa occidental, aunque incluyen también Estados Unidos, Europa del Este y países de la antigua URSS, además de India, Brasil, Sur África, Japón, Corea del Norte, México y Turquía.

<sup>29</sup> Dahlström, Lapuente y Teorell (2012): pág. 666.



En las entidades adjudicadoras del sector público de Cataluña, el reclutamiento de empleados se produce a través de los procedimientos de selección (acceso a la función pública) y de provisión de puestos de trabajo. Estos procedimientos comportan sistemas de examen formales, carreras vitalicias y normativa especial, no laboral, para regular las condiciones de trabajo de los funcionarios, el tipo de empleado público al cual se reserva la ejecución de potestades públicas. Pero estas características *per se* no garantizan un reclutamiento meritocrático<sup>30</sup>.

Por «reclutamiento meritocrático» nos referimos a procedimientos de selección o de provisión en que se evalúan los conocimientos y las habilidades necesarios para el cuerpo de entrada o para el puesto de trabajo a proveer, según el caso, y que, entre las personas que demuestran capacidad suficiente (o más capacidad, según el caso), se seleccionan aquellas que acreditan más mérito profesional relevante: mayor especialización en la materia, más experiencia en tareas o responsabilidades equiparables, etc.

Cuando los procedimientos de selección o provisión no son realmente meritocráticos, facilitan la sustitución de la administración profesional por una no capacitada, en el «mejor» de los casos, o en el peor de ellos, por una administración politizada (nombrada por políticos).

En una administración no capacitada, la falta de competencia profesional (conocimientos y habilidades suficientes) de los empleados públicos para llevar a cabo sus responsabilidades incrementa la probabilidad del riesgo de irregularidades, o bien de errores susceptibles de conducir más adelante hacia actos fraudulentos con el fin de ocultarlos.

En una administración politizada, el hecho de que el acceso a la función pública o la provisión del puesto de trabajo se haya basado *de facto* en la lealtad a un cargo electo o de designación política facilita que la persona así empleada pueda sentirse en «deuda»<sup>31</sup>. Esta circunstancia incrementa la probabilidad de dependencia y, por lo tanto, el riesgo de sesgar su juicio profesional si en el futuro recibiera presiones, explícitas o implícitas, de quien le ha facilitado aquel puesto de trabajo.

En suma, el reclutamiento de personal a través de procedimientos de selección o provisión no meritocráticos es un factor personal que pone en riesgo, entre otros principios, la independencia técnica y la integridad profesional e incrementa, por lo tanto, la probabilidad de irregularidades, fraude y corrupción. Dado que los órganos de contratación a menudo son también los máximos responsables de recursos humanos de las instituciones públicas, el margen de actuación sobre este factor de riesgo es considerable.

En Cataluña, una de las advertencias públicas más claras sobre cómo estas dependencias incrementan los riesgos de corrupción se produjo en la comparecencia parlamentaria del fiscal delegado contra la corrupción en Barcelona, Emilio Sánchez Ulled, ante la Comisión de Estudio de las Medidas de

---

<sup>30</sup> Estas características sólo definen lo que los autores denominan «burocracia cerrada» o «administración weberiana cerrada», siguiendo la clasificación de burocracias abiertas (como las de Países Bajos, Dinamarca o Nueva Zelanda) o cerradas (como las de Francia, Grecia, España, Bélgica) de Bekke, Perry y Toonen (1996: 5) o Laegreid y Wise (2007:171).

<sup>31</sup> Lawrence Lessig lo describe así: «Todos reconocemos el impulso profundamente grabado en nosotros (en el ADN, para ser más precisos) de reciprocidad. [...] El subconsciente se guía por interacciones de reciprocidad tanto como el consciente. Reciprocamos sin pensar. Cedemos ante aquellos hacia quienes nos sentimos obligados, incluso cuando creemos, honestamente, que no lo estamos.» (Lessig, 2012: 132). Traducción propia.



Lucha contra la Corrupción para la Regeneración Democrática (CEMCORD) en julio de 2016. Ya entonces aquel fiscal alertaba: «Ha habido un incremento desmesurado de los empleados públicos cuyo nombramiento depende de decisiones políticas por varias vías, por vía de la interinidad, por vía de la contratación laboral y por vía, particularmente también, del personal eventual, aquel personal de confianza de determinados cargos públicos. [...] Eso tiene un peligro, y es que estas personas que dependen de un nombramiento político, evidentemente, tengan una tendencia mayor a agradar a los responsables políticos de turno, y es así porque no tienen la fuerza ni la solidez de la posición funcional tradicional, legal y reglamentaria»<sup>32</sup>.

La Oficina Antifraude, en el ejercicio de sus funciones, ha detectado la participación en procesos de compra pública de personas:

- Que han accedido a desarrollar funciones públicas **sin ningún procedimiento de selección ni de provisión**, por ejemplo:
  1. Nombramientos eventuales (es decir, de confianza política) para ocupar puestos de trabajo que, por la naturaleza técnica de sus funciones, tendrían que estar reservados a funcionarios.
  2. Nombramientos eventuales para ocupar puestos de trabajo que, por la naturaleza de sus funciones, tendrían que estar reservados a personal directivo profesional<sup>33</sup>.
  3. Personas que prestan servicios en las administraciones públicas a través de contratos administrativos de prestación de servicios y realizan funciones reservadas a funcionarios.
  4. Funcionarios interinos que ocupan puestos base sin haber acreditado su capacidad a través de procedimiento selectivo alguno (ni bolsas de trabajo, ni procedimientos *ad hoc*).
- Que ocupan puestos de trabajo **a través de procedimientos de selección o provisión que no han sido realmente meritocráticos**, por ejemplo:
  5. Personal directivo profesional contratado laboralmente a través de procedimientos sin publicidad y concurrencia, o bien sin evaluación objetiva e imparcial de la capacidad técnica.
  6. Funcionarios en puestos de mando provistos por libre designación sin ninguna evaluación ni acreditación de la capacidad técnica para llevar a cabo las funciones propias del cargo.
  7. Funcionarios —bien en puestos de mando provistos por concurso, bien en puestos base de acceso por oposición— seleccionados a través de procedimientos sólo formalmente regulares: órganos técnicos de selección con miembros que no pueden formar parte o bien que tendrían que haberse abstenido; pruebas que no permiten evaluar las competencias que requiere el puesto que se tiene que cubrir; pruebas a medida de un candidato, etc.
  8. Personal laboral que ocupa puestos de trabajo (en ocasiones para llevar a cabo funciones reservadas a funcionarios) a través de procedimientos selectivos que no han cumplido los principios básicos de publicidad de las

---

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, XI legislatura, segundo periodo, serie C, núm. 182, pág. 5. Sesión 6 CEMCORD, martes 19 de julio de 2016.

<sup>33</sup> En el sentido del art. 13.2 sobre personal directivo profesional del RDLEG 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público: «Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia».



convocatorias y bases, transparencia de los procedimientos, adecuación del contenido de las pruebas a las funciones o tareas que se tienen que desempeñar, imparcialidad del órgano técnico de selección, etc.

Por eso, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación que evalúen cuidadosamente el grado de incidencia de este factor de riesgo personal en sus organizaciones, con el fin de poder poner en marcha las medidas preventivas para tratar o reconducir las situaciones arriba citadas.

La falta de actuación sobre estas situaciones no solamente incrementa los riesgos para la integridad en la contratación pública, sino que envía una señal de tolerancia al resto de la organización. Se establece, así, una relación entre este factor de riesgo personal y los factores perpetuadores de los riesgos para la integridad de la contratación.

Asimismo, este factor de riesgo personal está muy relacionado con un factor de riesgo organizativo que será objeto de análisis en posteriores *Documentos de trabajo*: la falta de separación entre la carrera política y la carrera administrativa en un ente público.

## **2.2. Falta de inamovilidad real de los empleados que participan en la compra pública**

El primer derecho de los empleados públicos fijado por el EBEP es el derecho individual «[A] la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera» (RDLEG 5/2015, de 30 de octubre, art. 14.a).<sup>34</sup>

Cuando el legislador otorga este derecho a la inamovilidad, concretado en la titularidad de la plaza, no está concediendo un privilegio a este tipo de empleados públicos sino creando una garantía de objetividad e independencia técnica en el ejercicio de potestades públicas de acuerdo con el interés general. Eso resulta congruente con la antes mencionada Recomendación de 2015 de la OCDE de ofrecer «protección ante las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública»<sup>35</sup>.

Esta medida resulta particularmente necesaria en burocracias cerradas<sup>36</sup> en que las carreras de políticos y empleados públicos no están separadas sino integradas en las capas jerárquicas más altas, de forma que las interferencias mutuas son altamente probables.

Por eso, **la inamovilidad es una medida preventiva** configurada normativamente ante el riesgo de presiones jerárquicas ilegítimas; medida especialmente eficaz si el acceso al puesto ha sido garantizado por los principios de publicidad, capacidad y mérito.

Pero esta medida preventiva **queda automáticamente desactivada cuando** las instituciones públicas:

- 1. Atribuyen la ejecución de funciones reservadas a funcionarios de carrera a personas que,** al no reunir esta condición (personal eventual, laboral o

---

<sup>34</sup> No obstante, son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera: a) la renuncia a la condición de funcionario, b) la pérdida de la nacionalidad, c) la jubilación total del funcionario, d) la sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme y e) la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

<sup>35</sup> Recomendación de 2015 del Consejo de la OCDE sobre contratación pública, núm. IX, apartado (ii).

<sup>36</sup> Véase explicación del término en la nota al pie núm. 30.



profesionales a través de contratos administrativos), **no disfrutan del derecho a la inamovilidad.**

2. **Utilizan los nombramientos de interinos o los sistemas extraordinarios de provisión de puestos** de trabajo (como las comisiones de servicios o los encargos de funciones) no como mecanismos para garantizar el funcionamiento normal de los servicios públicos en circunstancias transitorias<sup>37</sup> (limitadas a breves plazos de tiempo), sino **como mecanismo «ordinario» para cubrir puestos de trabajo durante largos periodos de tiempo.**

Las personas que ejercen funciones clave en los procesos de compra pública y se encuentran en cualquiera de las dos situaciones anteriores no tienen derecho a la inamovilidad. Por lo tanto, si se producen presiones organizativas para modificar su juicio profesional, estarán en una posición más débil.

El anteriormente mencionado fiscal Sánchez Ulled, en su comparecencia parlamentaria ante la CEMCORD en el año 2016, destacó la consecuencia de este factor de riesgo en las instituciones públicas: «esto ha creado verdaderas mesocracias dependientes, que son unos peldaños de la Administración intermedios absolutamente dependientes de las instrucciones de sus superiores, instrucciones, insisto, que cuando son honestas no pasa nada y está muy bien y tiene que ser así, pero que cuando son deshonestas producen los resultados que todos conocemos»<sup>38</sup>.

Cuando la persona no es inamovible y necesita conservar el puesto de trabajo, no sucumbir ante estas presiones requiere una importante capacidad de reflexión ética para no caer en justificaciones racionalizadoras (tipo, siempre se ha hecho así y nunca ha pasado nada) y gran firmeza para mantener el discernimiento técnico ante las presiones jerárquicas. Y la confrontación resultante es difícil de sostener en el tiempo.

Por ello, la falta de inamovilidad real —bien por la atribución de funciones reservadas a funcionarios a otro tipo de personal público o de profesionales, bien a través del uso de la interinidad o de los sistemas extraordinarios de provisión como formas de ocupación temporalmente indefinida— es un factor personal que pone en riesgo la independencia técnica, la neutralidad y la integridad profesional en puestos de trabajo clave para la compra pública.

Es importante subrayar que en ningún caso se afirma que una persona que se encuentre en alguna de estas situaciones no pueda ser una empleada pública íntegra, objetiva e independiente en sus juicios profesionales. La mayoría lo son. Lo que aquí se señala es que, en tales circunstancias, si se producen injerencias políticas, presiones ilegítimas, explícitas o implícitas, sobre la compra pública, **la probabilidad de sucumbir y que, consecuentemente, se lleguen a materializar actos irregulares, fraudulentos o corruptos, es más elevada**<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> El exceso o acumulación de tareas por un periodo de tiempo limitado, la ejecución de programas de carácter temporal, la existencia de puestos vacantes mientras no sea posible cubrirlos con funcionarios de carrera y la sustitución transitoria de los titulares.

<sup>38</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*, XI legislatura, segundo periodo, serie C, núm. 182, pág. 5. Sesión 6 CEMCORD, martes 19 de julio de 2016.

<sup>39</sup> Lo más probable es que estas presiones no se lleguen a verbalizar; es mucho más sutil. Funciona lo que el profesor Lawrence Lessig describe sobre el Congreso de los Estados Unidos, citando a Robert Brooks: «El peor mal, con creces, del sistema actual es la facilidad con la que se permite que hombres, por lo demás incorruptibles, sean discretamente,



Este factor de riesgo se ve agravado cuando confluye, como es el caso de España, con un factor de riesgo externo a las instituciones y sistémico: la falta de protección de las personas alertadoras (*whistleblowers*) garantizada legalmente a través de una regulación adecuada.

Por eso, la Oficina Antifraude de Cataluña recomienda a los órganos de contratación evaluar el grado de incidencia de este factor de riesgo en su compra pública para poder adoptar las medidas preventivas adecuadas, tanto de sensibilización sobre los efectos de este factor de riesgo como de revisión de la gestión de recursos humanos: el diseño de las relaciones de puestos de trabajo (RLT) de funcionarios, laborales y eventuales, el porcentaje de puestos de trabajo provistos a través de sistemas extraordinarios y la duración de estos, etc.

Vistos estos dos factores personales clave para la independencia técnica, pasamos a analizar dos que afectan especialmente a la imparcialidad y, consecuentemente, la objetividad.

### 2.3. Deficiente gestión de los conflictos de interés

Un conflicto de interés es una situación de riesgo en la que cualquier servidor público puede llegar a encontrarse. Se produce cuando una persona tiene un interés particular legítimo (una relación personal, un patrimonio, una segunda actividad u ocupación, una aspiración de progreso profesional, etc.) que podría influir, o parecer que influye, en el ejercicio adecuado de sus responsabilidades públicas.

Si este interés particular acaba influyendo en la decisión o en el ejercicio de la responsabilidad pública, sesgándola, se produce un acto de corrupción y quedan inmediatamente conculcados los principios de imparcialidad y objetividad que deben regir la conducta de cualquier servidor público. Y el mal gobierno o mala administración resultantes son causa directa de desconfianza ciudadana en la *res publica*. Por esta razón es tan importante detectarlos y gestionarlos adecuadamente con el fin de evitar la influencia del interés en la decisión o el juicio profesionales.

Desafortunadamente, ni la detección ni la gestión han resultado sencillas para las instituciones públicas, como la Oficina Antifraude puso ya de manifiesto en el informe *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*, presentado en el Parlamento de Cataluña, en mayo de 2016.

Dificultades para la identificación de los propios conflictos de interés

La identificación de estas situaciones no es fácil por diversos motivos.

En primer lugar, porque a menudo los servidores públicos confunden conflicto de interés con corrupción, de forma que la simple noción que cualquier persona pueda hallarse en esta situación les resulta «inaceptable». Ello dificulta cualquier reflexión posterior sobre cómo detectarlos y gestionarlos adecuadamente.

En segundo lugar, porque los conflictos de interés cubren tres situaciones de riesgo cualitativamente diferentes (que originan tres variantes o tipos de conflictos de interés) y no siempre se saben identificar.

— El conflicto de interés **real** se produce cuando las personas tienen un interés particular legítimo y se hallan ya en situación de tomar la decisión pública o emitir su juicio profesional. Se trata, por tanto, de una situación de riesgo

---

sutilmente colocados, cada vez más sujetos, con el transcurso del tiempo, a obligaciones incompatibles con el deber público.» Lessig, 2012: 132.





actual, probablemente la más sencilla de identificar si las organizaciones tienen las herramientas de detección adecuadas.

- El conflicto de interés **potencial** se produce cuando las personas tienen un interés particular legítimo, pero todavía no se hallan en situación de tomar ninguna decisión o emitir un juicio en el cual éste pueda influir, a pesar de que, teniendo en cuenta las funciones y responsabilidades propias del cargo, es razonable pensar que podrían tener que hacerlo en el futuro. Se trata, por lo tanto, de un riesgo futuro, más difícil de detectar y gestionar que el anterior.
- El conflicto de interés **aparente** se produce cuando las personas que tienen que tomar una decisión o emitir un juicio, aun no teniendo un interés particular que pueda afectar su discernimiento, una tercera persona podría razonablemente pensar que sí lo tienen. Se trata así de una situación de riesgo meramente reputacional, si bien es indispensable detectarla y gestionarla porque la confianza ciudadana se puede ver gravemente afectada.

En tercer lugar, porque las personas identificamos rápidamente los conflictos de interés de los demás, pero tenemos más dificultades con los propios. Esto es porque **tendemos a subestimar la influencia de nuestros intereses personales sobre nuestras propias decisiones** (tendencia relacionada con los sesgos cognitivos explicados anteriormente). Así, a pesar de ser capaces de detectar nuestros intereses, podemos estar convencidos de que no nos afectan en el desempeño de nuestras funciones y no gestionarlos adecuadamente, a menos que se haya impartido una sensibilización explícita al respeto o haya una instrucción clara sobre la conducta esperada (por ejemplo, en un código ético o un protocolo específicamente diseñado para este tipo de situaciones).

En cuarto lugar, porque a menudo los servidores públicos no emplean adecuadamente las herramientas de detección de los conflictos de interés:

- No reciben formación que los capacite para detectar y gestionar los conflictos de interés o no asisten cuando se les ofrece.
- No declaran los propios intereses particulares, o no lo hacen de manera completa y veraz, a través de las vías fijadas normativamente (por ejemplo, las declaraciones patrimoniales o de actividades de los altos cargos, cargos electos u otros profesionales obligados a declarar) o establecidas organizativamente (por ejemplo, una declaración responsable de no hallarse en ningún tipo de conflicto de interés previa a la participación en una mesa de contratación).
- No supervisan la correcta detección de los intereses particulares del personal bajo su responsabilidad jerárquica que participa en cualquier momento del procedimiento de contratación.

Y, en último lugar, porque las instituciones públicas no emplean adecuadamente las herramientas a su alcance para detectar intereses pre-cargo:

- En el caso de las autoridades donde la ley prevé un *hearing* parlamentario, estas comparecencias no se aprovechan para averiguar los intereses que podrían restar idoneidad al nombramiento de aquella persona para llevar a cabo, con plena independencia e imparcialidad, las responsabilidades del cargo para el cual es candidata.
- En cuanto al resto de altos cargos o cargos de designación política, la carencia de procedimientos organizativos, formalizados y transparentes, para evaluar la idoneidad de los candidatos previamente a su nombramiento, dificulta la



detección de intereses particulares que podrían poner en riesgo la imparcialidad, la objetividad o, incluso, la independencia de estas personas.

Dificultades para la gestión de los conflictos de interés

Aun habiendo detectado correctamente la existencia de intereses particulares, a menudo los cargos electos o de designación política y los empleados públicos que impulsan o participan en la compra pública no gestionan de forma adecuada estas situaciones.

Los motivos son diversos:

1. La falta de una visión completa de todas las herramientas de gestión de los conflictos de interés en la compra pública, reguladas normativamente o que pueden articularse organizativamente.
2. La imitación de la conducta de colegas o superiores jerárquicos en situaciones similares, en particular cuando la institución no ha clarificado la conducta esperada en aquellas situaciones donde la norma se presta a interpretaciones (por ejemplo, ante el ofrecimiento de regalos u otros beneficios no pecuniarios por parte de actuales proveedores o bien de contratistas que desean ser proveedores en el futuro). Esto resulta especialmente preocupante en culturas organizativas éticamente laxas.
3. El mal funcionamiento de las herramientas que garantizan la detección y respuesta proporcional de los incumplimientos en materia de conflictos de interés. Por ejemplo, la falta de uso de la recusación —bien porque los licitadores desconocen su capacidad de recusar un servidor público en caso de conflictos de interés real, bien porque temen represalias si lo hacen— o la no ordenación de la abstención por parte de los órganos superiores jerárquicos cuando conocen una situación de conflicto de interés.

Como consecuencia, se producen casos de servidores públicos que deciden:

- no abstenerse de participar en decisiones públicas o de emitir su juicio profesional, en cualquier momento del procedimiento de compra pública, cuando se encuentran en una situación de conflicto de interés real (por ejemplo, participar en una mesa de contratación cuando uno de los licitadores es la empresa donde trabaja la pareja sentimental);
- no informar a la institución, previamente a la toma de posesión del cargo o puesto de trabajo, de la existencia de intereses personales que en el futuro podrían llegar a influir o parecer que influyen en el ejercicio de alguna de las responsabilidades previstas para aquella posición;
- no solicitar la compatibilidad antes de aceptar segundas ocupaciones que pueden llegar a interferir en sus responsabilidades públicas principales (por ejemplo, para trabajar para un despacho de arquitectos que ha participado en obras públicas del ayuntamiento donde se es el arquitecto municipal);
- durante el periodo de *enfriamiento* tras cesar en el cargo, no informar, en los casos en que normativamente está previsto, de la intención de asumir nuevas responsabilidades en el sector privado relacionadas con su área de responsabilidad pública previa.

Cuando se producen estos u otros incumplimientos respecto a la gestión de los conflictos de interés, se incrementa la probabilidad de que las decisiones y los juicios profesionales emitidos a lo largo de los procedimientos de contratación se sesguen a favor de los intereses particulares.



El informe *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*, antes mencionado, expone de forma extensa y detallada los déficits en el uso de las herramientas de detección, gestión y garantía de estas situaciones de riesgo, sintetizados en su [resumen ejecutivo](#).

Por eso, la Oficina Antifraude de Cataluña recomienda a los órganos de contratación evaluar la incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones para poder adoptar, si es necesario, las medidas preventivas pertinentes: tanto de sensibilización y formación en esta materia, como de revisión del funcionamiento y eficacia de las herramientas organizativas de detección de los conflictos de interés, de gestión y de garantía.

#### **2.4. Falta de formación sobre el efecto de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones**

En la primera parte de este documento, se han definido y puesto ejemplos de sesgos cognitivos y se ha explicado cómo limitan la racionalidad de las decisiones y los juicios de las personas, a menudo sin que éstas sean conscientes.

Si no se conoce la existencia de estos sesgos y los efectos previsibles que pueden tener sobre el razonamiento, difícilmente se puede estar preparado para detectarlos y revisar los procesos mentales de análisis y evaluación que han conducido hacia una determinada decisión. Este desconocimiento puede ser el motor de decisiones o juicios erróneos o, incluso, faltos de objetividad, imparcialidad, independencia, etc.

Por eso, la falta de formación sobre este fenómeno entre los servidores públicos que participan en los procedimientos de compra pública, emitiendo juicios profesionales o tomando decisiones clave, incrementa la probabilidad de irregularidades en la contratación.

Por esta razón, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación que evalúen la incidencia de este factor de riesgo entre sus servidores públicos y adopten, si es necesario, las medidas preventivas de sensibilización y formación adecuadas.

#### **2.5. Falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad**

Los art. 52 a 54 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (TRLEBEP), establecen todo un catálogo de principios y normas de conducta que informan la ética pública administrativa. En cuanto a los altos cargos de los entes públicos de Cataluña, el artículo 55 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno fija también los principios que deben guiar la conducta ética esperada. Y en el caso de los cargos electos, los art. 14 y 15 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establecen también los principios éticos y el código de conducta que los parlamentarios deben observar.

Aun así, si las instituciones públicas quieren garantizar una aplicación adecuada de estos principios de la ética pública (administrativa o política, según el caso) al día a día de cualquier de estos servidores públicos, el primer paso indiscutible es facilitar no sólo el conocimiento, sino la reflexión sobre cómo se trasladan o concretan en las funciones y responsabilidades específicas del cargo o puesto de trabajo que cada cual ocupa.



Las instituciones que hacen este primer paso para gestionar la cultura ética organizativa diseñan procesos de sensibilización ética que propicien la concienciación sobre los dilemas éticos más frecuentes en relación con la misión y funciones de cada institución. La sensibilización aplicada al puesto de trabajo, a través del debate, de ejemplos de situaciones reales o verosímiles y de estudios de caso, favorece:

1. la **deliberación** sobre qué principios éticos pueden estar en riesgo,
2. el **análisis de las consecuencias** de las diferentes posibilidades de actuación (en particular, los perjuicios directos o indirectos para la institución pública, usuarios y ciudadanos) y
3. la **clarificación de la conducta esperada** de los servidores públicos de aquella organización.

Sin estos procesos de sensibilización, las instituciones renuncian a preparar a sus servidores públicos para identificar situaciones predecibles de riesgo para la integridad.

Por este motivo, la mayoría de instituciones especializadas en el fomento de la integridad pública y la lucha contra la corrupción recomiendan diseñar e implantar programas de formación obligatoria para todos sus servidores públicos, como mínimo, al incorporarse a la institución y cuando haya un cambio de responsabilidades significativo. Así mismo, se recomienda ofrecer formación periódica para actualizar o recordar esta sensibilización; por ejemplo, Naciones Unidas recomienda al personal de sus agencias la asistencia cada dos años<sup>40</sup>.

Por el contrario, la falta de sensibilización sobre ética pública y riesgos para la integridad, en particular el déficit de programas diseñados para colectivos de servidores públicos de especial riesgo (electos y altos cargos; directivos y mandos; responsables de control interno; miembros de las mesas de contratación; responsables de los contratos, etc.), incrementa la probabilidad de que los servidores públicos que participan en procesos de contratación no sean capaces de identificar situaciones en que hay principios éticos en juego (situaciones de dilema ético) o bien que no los resuelvan de acuerdo con los estándares éticos esperados por parte de aquella organización.

Actualmente no disponemos de datos sobre cuántas instituciones públicas han diseñado e implantado programas de sensibilización en ética pública y riesgos para la integridad. Por ello, era especialmente relevante conocer la oferta formativa que se ofrece a todos los servidores públicos sobre esta materia.

Entre el 18 de mayo y el 30 de septiembre de 2018, la Oficina Antifraude de Cataluña realizó una encuesta sobre la formación relacionada con la contratación pública impartida durante los años 2016 y 2017 por las siguientes instituciones especializadas en la formación de servidores públicos de Cataluña: la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC), las cuatro diputaciones provinciales, los cuatro colegios de secretarios, interventores y tesoreros de administración

---

<sup>40</sup> Esta sensibilización es también indispensable para garantizar que las personas estén preparadas para utilizar canales de asesoramiento ético como algunos de los que se presentan en el apartado 2.9. de este documento. La explicación es sencilla: si las personas no son conscientes de la existencia de un dilema ético, difícilmente buscarán información o ayuda para resolverlo.



local de Cataluña, así como las dos asociaciones municipalistas de Cataluña, la Asociación Catalana de Municipios y la Federación de Municipios de Cataluña<sup>41</sup>.

A la pregunta sobre la formación impartida **«sobre integridad y lucha contra la corrupción en contratación»**, ninguna de las instituciones que respondieron a la encuesta había ofrecido formación en el 2016 y en el 2017, una de ellas ofreció tres sesiones (12 horas lectivas en total), a las que se inscribieron 18 personas, de las cuales tan solo seis asistieron.

A la vista de estos indicadores, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación que evalúen la incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones y, si es necesario, pongan en marcha las medidas preventivas pertinentes.

## **2.6. Falta de gestión de la carrera de los profesionales de la compra pública**

A la vista de las dimensiones de buena parte de las entidades adjudicadores del sector público de Cataluña, es evidente que la mayoría no tienen plantillas lo suficientemente grandes para disponer de especialistas en compra pública y muchas dependen de otras instituciones públicas (los departamentos de la Generalitat, en el caso de sus entes instrumentales de dimensiones micro o pequeñas; y los entes supramunicipales, en los casos de entes locales) para que los provean de la especialización propia de este perfil profesional.

En cambio, en aquellas entidades adjudicadores de dimensiones lo bastante grandes como para tener unidades de contratación, parecería lógico esperar que entre los perfiles profesionales de estos equipos hubiera especialistas en compra pública. Pero, a menudo, estas tienen especialistas en la normativa y los procedimientos de contratación, pero no especialistas en compra.

En el 2015, la OCDE fue muy explícita al afirmar, a través de la recomendación sobre contratación pública adoptada por el Consejo, que **la compra pública es una profesión** e instó a los Estados Adherentes a: «Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, ofreciendo protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados»<sup>42</sup>.

La Recomendación (UE) 2017/ 1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, contribuyó a fijar precisamente qué implica gestionar la carrera profesional:

- Definir marcos de competencias y habilidades a partir de las cuales llevar a cabo los procesos de reclutamiento y gestión de la carrera y el diseño del currículum formativo<sup>43</sup>.
- Elaborar programas de formación inicial y permanente, multiplicar la oferta a través de soluciones interactivas y herramientas *e-learning*, así como

---

<sup>41</sup> Respondieron la EAPC, dos diputaciones provinciales, dos colegios de secretarios, interventores y tesoreros de la administración local y las dos asociaciones municipalistas.

<sup>42</sup> Recomendación de 2015 del Consejo de la OCDE sobre contratación pública, núm. IX, apartado (ii).

<sup>43</sup> Bloc II, recomendación 3 (a) de la Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre profesionalización de la contratación pública.



aprovechar los beneficios de la cooperación con la investigación científica sobre soluciones de contratación<sup>44</sup>.

— Desarrollar programas de:

- reconocimiento o certificación, que identifiquen adecuadamente o recompensen las funciones de compra,
- planificación de la carrera profesional,
- incentivos institucionales o premios de excelencia, para fomentar buenas prácticas en áreas como la innovación, la contratación pública sostenible y socialmente responsable o la lucha contra la corrupción<sup>45</sup>.

La falta de esta gestión de la carrera de los especialistas de la compra pública no sólo crea trabas a su profesionalización, sino que dificulta poder atribuir responsabilidades proporcionales a la capacidad y la experiencia del personal, así como garantizar un nivel de especialización adecuado a la complejidad de cada contrato. Ambas consecuencias incrementan la probabilidad de los riesgos de errores e irregularidades y, consecuentemente, la eventual motivación para ocultarlos si acontecieran.

Por consiguiente, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación que evalúen la incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones y, si es necesario, pongan en marcha las medidas preventivas pertinentes relacionadas con la gestión de la carrera profesional de los especialistas en compra pública.

## 2.7. Déficit de especialización en la normativa de contratación

La compra pública que se quiere fomentar desde la aprobación de las directivas europeas de 2014 requiere un importante nivel de especialización sobre los instrumentos y las posibilidades que la normativa pone al servicio de las entidades adjudicadoras para conseguir una contratación no sólo eficiente e íntegra, sino también estratégica, innovadora, sostenible y socialmente responsable.

Las instituciones públicas de Cataluña suelen asegurar el conocimiento de la normativa y los procedimientos que deben aplicarse a la compra pública a través de:

- los temarios de acceso a los cuerpos de administración general, así como
- el personal de las unidades de contratación (en las organizaciones de dimensiones medias o grandes) o de las unidades de asesoramiento jurídico o de control de legalidad, según el caso.

Aun así, la frecuencia con que se ha venido modificando este marco normativo, la complejidad de la regulación aplicable, así como la dependencia de la jurisprudencia para interpretarla correctamente han convertido en un reto el dominio efectivo de la normativa de contratación, en particular, para aquellos empleados públicos que participan en estos procedimientos de forma esporádica.

De esta necesidad de actualización y profundización en el conocimiento de la normativa, son muy conscientes las instituciones que se dedican a la formación de empleados públicos desde Cataluña. Así, según la anteriormente mencionada encuesta sobre formación relacionada con la contratación pública, llevada a cabo

<sup>44</sup> Bloc II, recomendación 4, op. cit.

<sup>45</sup> Bloc II, recomendación 5, op. cit.



por la Oficina Antifraude el verano de 2018, todas las instituciones afirmaron haber organizado e impartido formación sobre la normativa aplicable a la contratación durante el periodo 2016-2017.

- En el 2016, el 97,75% de las acciones formativas organizadas sobre contratación pública estaban relacionadas con la normativa aplicable <sup>46</sup>.
- En el 2017, el 88,46% de las acciones formativas organizadas sobre contratación pública estaban relacionadas con la normativa aplicable<sup>47</sup>.

Habría que sumar a estos datos la formación organizada o facilitada por las propias entidades adjudicadores, así como la formación en esta materia organizada por las universidades catalanas, para obtener una imagen completa del nivel de especialización obtenido a través de la formación.

A pesar de que estos porcentajes indican la importancia primordial que se da a esta formación en comparación a la formación en otros conocimientos, habilidades y actitudes indispensables para la compra profesional, muchos de los gestores públicos que participaron en los talleres de análisis de riesgos en la contratación, organizados por la Oficina Antifraude, reconocieron déficits de especialización en la normativa aplicable.

Esta falta de especialización tiene consecuencias importantes para la compra pública.

1. Favorece una **aplicación meramente formalista de la norma** sin reflexión sobre los principios y objetivos últimos de la regulación, y **dificulta el aprovechamiento de todas las herramientas** que se han ido introduciendo paulatinamente (a) por desconocimiento, (b) por dificultades para entender las circunstancias y condiciones en qué es recomendable emplearlas, (c) por falta de la tecnología o el software necesarios o (d) por miedo a las consecuencias del uso de las herramientas o posibilidades más innovadoras: recursos en vía administrativa o jurisdiccional, responsabilidades en caso de errores, etc.
2. De ello se derivan enormes **dificultades para un uso estratégico del considerable volumen de fondos públicos destinados a la compra**. Un buen ejemplo sería la inclusión automática y meramente formalista de una condición especial de ejecución relacionada con la innovación o de tipo medioambiental o social, simplemente porque el art. 202 de la LCSP fija la obligación, sin previa reflexión sobre cómo el diseño de aquel contrato puede favorecer una compra más innovadora, sostenible o socialmente responsable de la obra, suministro o servicio en cuestión.
3. Desde la perspectiva de la gestión de riesgos, **la falta de especialización incrementa la probabilidad de errores o irregularidades durante el impulso, la preparación, la licitación, la ejecución y la extinción o resolución de los contratos**.

Este factor de riesgo acostumbra a tener una mayor incidencia en entidades adjudicadores pequeñas, sin capacidad organizativa para tener una unidad administrativa especializada en contratación o bien donde la unidad que provee asesoramiento jurídico o el órgano de control interno de legalidad tiene que cubrir todo tipo de conocimiento normativo y podría no dominar la normativa de contratación.

---

<sup>46</sup> 87 de un total de 89 acciones formativas organizadas, que sumaron 1.180 horas lectivas (el 97,44% del total) y 2.500 personas formadas en toda Cataluña (el 92,39% del total).

<sup>47</sup> 69 de 78 acciones formativas organizadas, que sumaron 927 horas lectivas (92,51% del total) y 3.062 personas formadas (el 90,78% del total).



Por eso, la Oficina Antifraude de Cataluña recomienda a los órganos de contratación que evalúen minuciosamente el grado de incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones y, si es necesario, adopte las medidas preventivas pertinentes: por ejemplo, programar formación de profundización, en particular sobre los aspectos más relevantes a la vista de su plan de contratación<sup>48</sup>; apoyarse en el asesoramiento especializado de las entidades supramunicipales (en el caso de los entes locales) o de las administraciones territoriales de las cuales dependen (en caso de entes instrumentales del sector público), o bien recurrir a la consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

## 2.8. Insuficiente desarrollo de las competencias de compra

El dominio de la normativa y los procedimientos aplicables a la contratación pública es indispensable, pero no suficiente. Hacen falta otros conocimientos y habilidades para poder comprar de forma económica, eficaz y eficiente. Como se explicaba anteriormente, es necesario:

- conocer a fondo los bienes, suministros o servicios que hay que adquirir (sobre todo aquellos especialmente complejos o los que responden a necesidades recurrentes), así como los mercados que los proveen (cómo funcionan, qué grado de competitividad hay, qué tipos de empresas operan, tarifas si es necesario, modelos de retribución, etc.) y
- dominar los conocimientos y habilidades propios de un comprador profesional<sup>49</sup>.

En ocasiones, estas competencias se esperan de las unidades promotoras de los contratos y, en otras, de las unidades especialistas en contratación. Sin embargo, a través de los talleres de riesgos en la contratación, la Oficina Antifraude recogió la impresión de que la oferta de formación de este tipo diseñada especialmente para empleados públicos es limitada, en particular, cuando el conocimiento de los mercados o de los suministros y servicios sólo se puede actualizar a través de la asistencia a ferias o congresos especializados.

Para corroborar esta impresión, en la encuesta sobre formación en contratación pública antes mencionada se preguntó por la formación organizada en 2016 y 2017 sobre:

1. conocimientos relacionados con bienes y servicios especialmente complejos,
2. conocimientos del funcionamiento de mercados especialmente complejos,
3. habilidades relacionadas con la preparación, adjudicación y seguimiento de los contratos.

Los resultados corroboraron que la **oferta formativa para empleados públicos en conocimientos y habilidades de compra es escasa**:

- En el 2016, **ninguna de las organizaciones** que respondieron la **encuesta ofreció formación sobre los primeros dos tipos de conocimientos** (puntos 1 y 2)

---

<sup>48</sup> El art. 28.4 de la LCSP establece: «Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

<sup>49</sup> Véase la explicación y los ejemplos del punto 3 de la pág. 7.





y dos ofrecieron una acción formativa cada una sobre habilidades de compra<sup>50</sup> que supusieron el **2,25%** de toda la formación organizada.

- En el 2017, **ninguna de las organizaciones encuestadas organizó formación respecto a los conocimientos** antes reseñados y tres organizaron seis acciones formativas sobre habilidades de compra<sup>51</sup> que supusieron el **7,69%** de la formación organizada.

A pesar de que los datos sobre formación presentados hasta el momento constituyen sólo una parte de la oferta formativa total en materia de contratación y no permiten conclusiones ciertas, sí muestran una tendencia al tratamiento residual de los conocimientos y habilidades propios de la compra profesional dentro de los programas de formación dirigidos a las personas que participan en los procedimientos de contratación.

Aun así, el insuficiente desarrollo de competencias de compra profesional incrementa la probabilidad de errores que vulneren o restrinjan la libertad de acceso a las licitaciones, el uso eficiente de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de suministros y la contratación de servicios, así como la salvaguarda de la libre competencia.

Por ello, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación que evalúen la incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones y, si es necesario, emprendan las medidas preventivas necesarias: la revisión de las necesidades formativas, la incorporación de este tipo de capacitación en sus planes anuales de formación, la colaboración institucional para conseguir esta formación o bien el apoyo de personal especializado de aquellos entes supramunicipales creados con cuyo objeto.

## 2.9. Desconocimiento o escaso uso de herramientas de apoyo a la compra

La tercera línea de actuación recomendada por la Comisión Europea a los Estados miembros (Recomendación 2017/1805, de 3 de octubre de 2017) para profesionalizar la compra pública es la creación de sistemas para proveer de herramientas y metodologías de apoyo a la práctica profesional de la compra pública. Esta recomendación establece la necesidad de proveer los cinco tipos de herramientas siguientes.

1. **«Herramientas de contratación electrónica»** (punto 6 de las recomendaciones). En los últimos años, se han llevado a cabo adelantos significativos para facilitarla, desarrollando tanto herramientas de gestión y tramitación interna de la contratación electrónica (*back office*) cómo de interacción con las empresas (*fronte office*). Entre estas últimas, se han puesto a disposición de las instituciones del sector público de Cataluña los aplicativos del e-Licita (la Plataforma de Servicios de Contratación Pública —que, entre otras funcionalidades, permite la presentación telemática de ofertas—, el Sobre Digital 2.0 y el e-Subasta), así como el Registro Electrónico de empresas Licitadoras o el Registro Público de Contratos.
2. **«Herramientas que provean orientación para dar certeza del cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa europea y estatal»** (primera parte del punto 8). En Cataluña, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa provee herramientas de orientación y apoyo como notas informativas, guías de

<sup>50</sup> 2 de 89 acciones formativas: 31 horas lectivas (1 acción de 1 hora y otra de 30 horas) y 206 personas formadas: 184 asistentes a la de 1 hora de duración y 22 asistentes a la acción de 30 horas formativas.

<sup>51</sup> 6 de 78 acciones formativas, 63 horas lectivas y 305 personas formadas (9,04% del total).



lectura de la normativa contractual, guías para la redacción de pliegos, etc. Constituye, además, un canal de resolución de consultas en materia de normativa contractual.

3. **«Herramientas de apoyo y promoción de la integridad»** (punto 7). En los últimos años, varias entidades adjudicadoras de Cataluña han desarrollado herramientas de promoción de la integridad como códigos éticos aplicables a la compra pública en general, por ejemplo el Código de principios y conductas recomendables en la contratación pública de la Administración de la Generalitat; códigos para determinados tipos de entidades adjudicadoras o de contratos específicos, por ejemplo el Código de buenas prácticas en la contratación pública local del servicio de limpieza<sup>52</sup>; o bien códigos dirigidos a los licitadores como el del proyecto «Redacción del código ético del proveedor - integridad en la contratación pública» del Ayuntamiento de Barcelona.

Así mismo, se han creado algunos canales de apoyo como la Comisión de Ética en la Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña que efectúa el seguimiento de la aplicación del Código de principios y conductas recomendables en la contratación pública en la Administración de la Generalitat y ofrece un buzón ético para resolver situaciones de conflictos de interés relacionados con la compra pública.

Desde la sociedad civil, Transparencia Internacional propuso en la década de los 90 los pactos de integridad entre entidades adjudicadoras y licitadores, una herramienta de prevención y monitorización ciudadana de la integridad a lo largo de todo el procedimiento de contratación, incluida la ejecución. Después de tres décadas de experiencias europeas, actualmente se están empezando a implantar en la Generalitat Valenciana, en el Ayuntamiento de Madrid o en la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

4. **«Herramientas para facilitar y promover el razonamiento estratégico, el criterio comercial y la toma de decisiones informada/inteligente»** (segunda parte del punto 8). No se ha podido constatar una orientación generalizada del sector público a desarrollar este tipo de herramientas. Las iniciativas se han impulsado más bien desde el sector privado: observatorios orientados a compradores públicos como el banco de precios del ITEC, en el ámbito de la contratación de obras; plataformas vinculadas a asociaciones de profesionales de la compra (AERCE, CPONET, Cámaras de comercio) de base privada dirigidas a compradores privados; u otros mecanismos de consulta informal, tipo foros profesionales o blogs, como Auditoría de Costes y Precios de Contratos.
5. **«Herramientas de cooperación y asistencia técnica»** (punto 9). Actualmente ya hay disponible un buen número de herramientas de asistencia técnica como guías de compra sostenible<sup>53</sup>, de compra socialmente responsable<sup>54</sup>, de compra

---

<sup>52</sup> Firmado per las entidades municipalistas (ACM y FMC), los sindicatos CCOO y UGT, la patronal ASCEN (Associació Catalana d'Empreses de Neteja) y ASPEL (Asociación Profesional de Empresas de Limpieza).

<sup>53</sup> Por ejemplo, la Guía de contratación pública ambiental, del Ayuntamiento de Barcelona; en la Generalitat de Cataluña: la Guía para la compra verde de vehículos, la Guía de la contratación de productos textiles ambientalmente correcta, o la Guía para la adopción de criterios medioambientales en los contratos de mantenimiento de instalaciones de edificios.

<sup>54</sup> Por ejemplo, el Código de contratación pública socialmente responsable de la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat; la Guía de contratación pública social del Ayuntamiento de Barcelona, o la guía Contratación pública socialmente responsable de la misma institución pero con la colaboración del Consorcio de Salud y Social de Cataluña.



innovadora<sup>55</sup> o de compra de suministros o servicios específicos<sup>56</sup>. En cambio, no existe aún ningún canal formal para «proporcionar ayuda técnica por medio de servicios de asistencia técnica reactivos, asistencia telefónica y/o servicios de correo electrónico».

En cuanto a la cooperación técnica, en los últimos años se han organizado jornadas y seminarios para compartir experiencias o proyectos de compra pública innovadora, pero no existe todavía ningún banco o repositorio que facilite un acceso electrónico, sencillo, sistemático y transversal<sup>57</sup> a este tipo de conocimiento. Se han empezado a crear algunos espacios formales de intercambio, como el Foro de Centrales de Contratación Autonómicas, o el Comité de cooperación en materia de contratación, constituido en febrero de 2018 con representación de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales; pero todavía hay que avanzar en el fomento de comunidades de práctica y redes sociales profesionales sobre compra pública que favorezcan la transmisión de la especialización técnica

Si bien es cierto que el análisis de los factores organizativos —o, incluso, externos— de los riesgos para la integridad requiere evaluar si estas herramientas son suficientes y adecuadas; desde el punto de vista de los factores personales, la clave está en evaluar el grado de conocimiento o de uso de las herramientas existentes de apoyo a la compra profesional.

Este constituye un factor de riesgo en cuanto que la falta de acceso o aplicación de este conocimiento, especialización o asesoramiento incrementa la probabilidad no sólo de errores e ineficiencias, sino también de irregularidades, fraude o corrupción.

Un ejemplo de la incidencia de este factor de riesgo se puso de manifiesto a través de los talleres sobre riesgos en la contratación pública llevados a cabo por la Oficina Antifraude de Cataluña durante el 2017. Al tratar los riesgos de colusión, se establecía como factor de riesgo la no aplicación de la Guía para la prevención y detección de la colusión en la contratación pública, publicada por la Autoridad Catalana de la Competencia en el 2010. Siete años después, la mayor parte de los asistentes a los talleres no conocía la guía y, lógicamente, no la estaba empleando sistemáticamente para prevenir y detectar prácticas colusorias.

Por ello, la Oficina Antifraude de Cataluña recomienda a los órganos de contratación que evalúen la incidencia de este factor de riesgo entre el personal que participa habitualmente en procedimientos de contratación y, si es necesario, pongan en marcha las medidas preventivas adecuadas para facilitar el conocimiento y la aplicación adecuados.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, la *Commission notice. Guidance on Innovation Procurement* [C(2018) 3051 final] de la Comissió Europea o la Guía de contratación pública innovadora del Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>56</sup> Por ejemplo, la Guía de compra pública de TIC, del Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>57</sup> En algunos ámbitos, como la innovación en salud, sí hay difusión de proyectos de compra pública de innovación. En ese enlace se presentan escuetamente los proyectos internacionales en que participan algunas entidades públicas: STARS, STOPandGO, etc.



## 2.10. Supervisión jerárquica deficitaria

En las organizaciones públicas, la buena supervisión jerárquica permite a cada mando o directivo conocer a las personas que integran su equipo de trabajo. Tal supervisión de los equipos de trabajo implica:

- El **seguimiento** regular de las tareas y responsabilidades asignadas. Este permite, por un lado, garantizar niveles suficientes de calidad y, por otro, detectar errores, incumplimientos de la normativa o de las obligaciones de los empleados, así como actitudes contrarias a la ética profesional pública.
- El **reconocimiento** del ejercicio profesional excelente, el estímulo de la mejora continua y el fomento de la conducta ética.
- La **reconducción** del desempeño profesional insuficiente y de las conductas y actitudes contrarias a la ética profesional pública.
- La **evaluación** formal periódica de su desempeño y la consecuente detección de necesidades de mejora de determinadas competencias profesionales: qué conocimientos debe ampliar, qué habilidades necesita desarrollar y qué actitudes tienen que ser reconducidas para lograr los estándares profesionales esperados.
- La **propuesta** de actuaciones de mejora de las competencias profesionales: sesiones formativas, asignación de tareas conjuntas con otros profesionales con el nivel de competencia esperado que permita la mejora de las habilidades; asignación de nuevas tareas o responsabilidades, etc.
- La **gestión del conocimiento** dentro de la unidad administrativa, que permite garantizar que la información relativa a la compra pública se quedará en la organización.

Una supervisión jerárquica de estas características facilita una relación de trabajo muy cercana en el día a día y ofrece oportunidades de conocer bien el equipo humano. Es, en definitiva, la forma más directa y eficaz de detectar circunstancias particulares que podrían mover a las personas a incurrir en conductas irregulares, fraudulentas o corruptas. Estas circunstancias constituyen, de hecho, lo que se ha calificado como motores o motivaciones en la primera parte de este documento: incapacidad, desidia, sesgos cognitivos, ocultación de errores o irregularidades anteriores, necesidad, codicia, amistad, amor, estatus o reconocimiento.

Por el contrario, la falta de una supervisión adecuada de un equipo de trabajo incrementa la probabilidad de no detectar tales motores o motivaciones y, por lo tanto, no poder actuar preventivamente para evitar que acaben materializándose conductas irregulares, fraudulentas o corruptas.

En el ámbito específico de la contratación pública, este factor de riesgo tiene efectos no sólo sobre cada expediente particular de contratación, sobre todo en momentos clave de la fase de preparación y en toda la fase de ejecución, sino también sobre la compra global de la institución, responsabilidad del órgano de contratación.

Por esta razón, la Oficina Antifraude recomienda a los órganos de contratación evaluar la incidencia de este factor de riesgo en sus organizaciones y, si es necesario, llevar a cabo las actuaciones preventivas pertinentes para reconducir los casos de supervisión jerárquica deficiente.



Los 10 factores personales presentados en este *Documentos de trabajo* no son exclusivos de los riesgos para la integridad en la contratación. Impactan directamente (por ejemplo, el reclutamiento no meritocrático o la falta de inamovilidad) o se pueden adaptar (por ejemplo, la falta de especialización en la normativa aplicable) a la gestión de otros riesgos para la integridad inherentes a las diversas funciones públicas que las instituciones llevan a cabo: concesión de ayudas, becas o subvenciones, otorgamiento de licencias o permisos, inspecciones, etc. Por esta razón, decimos que **los factores personales son transversales a todos los riesgos para la integridad** de las instituciones públicas.

En consecuencia, la actuación preventiva sobre estos factores personales tiene repercusiones organizativas más allá de la compra pública.



## Bibliografía

---

- ARIELY, D. (2012) *The 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. Consultado en <http://psyc604.stasson.org/Asch1956.pdf>.
- ASHFORTH, B.E., GIOIA, D.A, ROBINSON, S.L. Y 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 y B. Rothstein (eds.), *Good Government. The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pág. 68-86.
- BAZERMAN, M. H Y 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. Y TANLU, L. (2006) «Reply. Reports of Solving the Conflicts of Interest in Auditing Are Highly Exaggerated». *Academy of Management Review*, vol. 31, núm. 1, pág. 43-49.
- CID MOLINÉ, J. y LARRAURI PIJOAN, E. (2001) *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch.
- CHUGH, D., BAZERMAN, M.H. Y BANAJI, M.R. (2005) *Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest*. Accesible en: [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](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. Y FELSON, M. (1979) «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach». *American Sociological Review*, 44, 4, pág. 588 - 608.
- COMISIÓN 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*. Accesible en <https://www.boe.es/doue/2017/259/L00028-00031.pdf>



COMISIÓN 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. Febrero de 2018. Accesible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/public\\_procurement/2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf)

DAHLSTROM, C., Y LAPUENTE, V. (2018) *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Ed. Deusto.

DAHLSTROM, C., LAPUENTE, V. Y TEORELL, D. (2012) «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*, 65 (3), pág. 656-668.

FELSON, M. Y CLARKE, R. (1998) «Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention». *Police Research Series*, paper 98. London: Home Office.

GARRIDO, V., STANGELAND, P. Y REDONDO, S. (2006) *Principios de criminología*. València: Tirant lo Blanch.

GINO, F. Y BAZERMAN, M. (2009) «When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior». *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, pág. 708-719.

GORTA, A. (2001) «Research: A Tool for Building Corruption Resistance», en P. Larmour y N. Wolanin (eds.) *Corruption and Anti-Corruption*. Canberra: Asia-Pacific Press, pág. 11-29.

GORTA, A. (1998) *Minimizing corruption. Some lessons learnt from the literature*. Sydney: Independent Commission against Corruption.

GOTTFREDSON, M. R. Y HIRSCHI, T. (1990) *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.

(DE) GRAFF, G. Y HUBERTS, L.W.J.C. (2008) «Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design». *Public Administration Review*, Julio - Agosto, pág. 640-653.

KAHNEMAN, D. (2003) «Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioural Economics». *The American Economic Review*, vol. 93, núm. 5, pág. 1449-1475.

KÖBIS, N.C., VAN PROOIJEN, J., RIGHETTI, F. Y VAN LANGE, P.A.M. (2017) «The Road to Bribery and Corruption: Slippery Slope or Steep Cliff?». *Psychological Science*, vol. 28 (3), pág. 296-306.

LAFREE, G. Y BRIKBECK, C. (1991) «The neglected situation: a cross-national study of the situational characteristics of crime». *Criminology*, 1(29), pág. 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, pág. 127-134.

MAZAR, N., AMIR, O. Y ARIELY, D. (2008) «The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance». *Journal of Marketing Research*, vol. 45, núm. 6, pág. 633-644.

MOORE, D.A., TETLOCK, P.E., TANLU, L. Y 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, pág. 10-29.

MOORE, D. A. Y LOEWENSTEIN, G. (2004) «Self-Interest, Automaticity and the Psychology of Conflict of Interest». *Social Justice Research*, vol. 17, núm. 2, pág. 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*. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Accesible en



<http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2016) *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*. Colección Testimonios Parlamentarios, núm. 39. Barcelona: Parlamento de Cataluña.

PARK, R. E. I BURGESS, E. W. (1925) *The city*. Chicago: University of Chicago Press.

RAUCH, J. Y EVANS, J. (2000) «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries» *Journal of Public Economics*, 75, pág. 49-71.

ROSE-ACKERMAN, S. Y LAGUNES, P. (eds.) (2015) *Greed, Corruption, and the Modern State. Essays in Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

SCHULZE, G. G. Y 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, pág. 367-380.

TVERSKY, A. Y KAHNEMAN, D. (1981) «The Framing of Decisions and the Psychology of Choice». *Science, new series*, vol. 211, núm. 4481, pág. 453-458.

TVERSKY, A. Y KAHNEMAN, D. (1974) «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases». *Science, new series*, vol. 185, No. 4157, pág. 1124-1131.

VRIENS, D., ACHTERBERGH, J. Y GULPERS, L. (2018) «Virtuous Structures». *Journal of Business Ethics*, 150, pág. 671-690.

WILSON, J. Q. Y 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. Y CHRISTIAN, M.S. (2014) «The Slippery Slope: How Small Ethical Transgressions Pave the Way for Larger Future Transgressions». *Journal of Applied Psychology*. Publicación online avanzada (26 de mayo).  
[Http://dx.doi.org/10.1037/a0036950](http://dx.doi.org/10.1037/a0036950)

