



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
i d'Economia i Hisenda

**Direcció General
de Contractació Pública**

Sub-direcció General de Regulació
i Supervisió de la Contractació Pública



**Oficina Antifrau
de Catalunya**

Riscos per a la integritat en la contractació pública

Opinions expertes

03

**La professionalització en
contractació com a mesura
preventiva. Reptes diferents per a
col·lectius diferents**

Anna Ciutat i Coronado

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

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

En el marc del projecte sobre *Riscos per a la integritat en la contractació pública*, l'Oficina Antifrau ha volgut comptar amb l'opinió de persones expertes que analitzaran, des de diferents perspectives, els riscos de corrupció en el procediment de contractació.

Autora: Anna Ciutat i Coronado

Sub-directora general de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:

no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

Projecte: «Riscos per a la integritat en la contractació pública» | Oficina Antifrau de Catalunya

Coordinació: Lara Baena García i Anabel Calvo Pozo

Opinions expertes núm. 3

Data d'edició: 30 d'abril de 2019

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

Les publicacions de la sèrie *Opinions expertes* són el resultat de la col·laboració de l'Oficina Antifrau amb persones expertes en la matèria. Els criteris i arguments que s'hi incorporen expressen exclusivament els del seu autor i no tenen perquè reflectir necessàriament el posicionament oficial de l'Oficina Antifrau.



Presentació

En iniciar el projecte sobre Riscos en la contractació pública, vam voler crear un espai per donar veu a experts d'àmbits de pràctica o disciplines acadèmiques diverses. Considerem imprescindible contrastar la perspectiva de prevenció i investigació dels riscos, pròpia de l'Oficina Antifrau, amb altres perspectives diferents. A través d'aquesta col·lecció d'*Opinions expertes* hem publicat, fins ara, una anàlisi de l'aproximació científica als riscos per a la integritat en la contractació, així com la visió d'aquests riscos des de l'òptica de la promoció i defensa de la competència.

En aquesta ocasió, publiquem una contribució que no respon a una petició de l'Oficina Antifrau de Catalunya, sinó a una reacció de la subdirectora general de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya, Anna Ciutat, a un dels *Documents de treball* ja publicats. Com la mateixa autora explica, la lectura de «El factor humà. Motivacions per transgredir i els factors de risc personal» va suscitar tot un seguit de reflexions que va voler compartir amb l'Oficina Antifrau i amb els lectors de les nostres publicacions.

Amb la convicció que la suma de perspectives diverses contribuirà a un millor diagnòstic de la contractació pública a Catalunya i a propostes més acurades i rellevants, volem animar a altres persones que vulguin contribuir-hi a fer-nos arribar les seves opinions i reflexions respecte als *Documents de treball* publicats.



Contingut

1. Introducció.....	4
2. Com i qui tramita un contracte públic. Un excés d'intervencions	5
2.1. Les unitats promotores	5
2.2. Les unitats gestores.....	6
2.3. Els òrgans fiscalitzadors. Serveis jurídics i intervenció	6
2.4. Excés d'intervencions.....	6
3. Riscos diferents, mesures diferents.....	7
4. Conclusions	8





1. Introducció

En el marc dels *Documents de treball* que edita l'Oficina Antifrau sobre riscos per a la integritat en la contractació pública, el *Document de Treball* número 5 «El factor humà. Motivacions per transgredir i els factors de risc personals», analitza una qüestió en la qual s'ha aprofundit molt poc, i que bàsicament respon a una pregunta molt senzilla: Per què?

El document analitza quines poden ser les motivacions que porten els servidors públics a transgredir les normes de contractació pública, i indica sobre quins factors personals és possible que hi hagi un marge d'actuació que permeti minimitzar el risc, i quines mesures es poden aplicar. Una d'aquestes mesures és la professionalització, específicament en integritat i capacitat.

La professionalització de la contractació pública, d'acord amb la Recomanació UE 2017/1805 de la Comissió, de 3 de octubre de 2017 s'ha d'estructurar entorn als tres objectius següents: definició de l'atribució de responsabilitats i tasques de les institucions, millora de la formació i la gestió de la carrera dels professionals en matèria de contractació, i proporcionar eines i metodologies de suport de la pràctica professional en l'àmbit de la contractació. En el marc d'aquests tres objectius, es recomana que la professionalització es dirigeixi a tots els intervinents en el procés de contractació pública, s'identifiquin les necessitats de capacitació, es planifiqui i motivi la carrera professional i es promogui la integritat a nivell individual i institucional com a part intrínseca de la conducta professional.

Així doncs, la professionalització no es limita a la formació si no que està estretament lligada al sistema organitzatiu i a la promoció de la carrera professional de les persones que intervenen en tot el procés de contractació; i a més, s'ha de vincular directament a la integritat, la transparència i la prevenció de les irregularitats.

Val a dir que, malgrat les recomanacions de la Unió Europea i la complexitat creixent de la contractació pública, el sistema organitzatiu de les administracions públiques en general no ha donat mai un valor especial a la funció de gestionar la contractació pública, que com veurem té un caràcter transversal i multidisciplinar que requereix que les persones que s'hi dediquen hagin de tenir coneixements molt diversos. La professionalització en aquest àmbit s'ha limitat a la formació en l'àmbit jurídic i concretament en el procediment de licitació i adjudicació dels contractes, deixant de banda elements essencials com la gestió de compres, la formació en matèria econòmica i pressupostària i el control d'execució. Així mateix, tampoc s'ha treballat en la necessitat que les administracions estiguin dotades de personal professional i especialitzat en compra pública en tot el seu abast, de manera que la compra de béns i serveis públics millori en eficiència, estalvi i qualitat, i en integritat i transparència.

En aquest article s'intenta analitzar quins són els diferents intervinents en la contractació pública per poder tenir una primera aproximació dels riscos de corrupció i quines poden ser les mesures de professionalització que ajudin a minimitzar aquests riscos.



2. Com i qui tramita un contracte públic. Un excés d'intervencions

En la tramitació d'un contracte públic hi intervenen múltiples unitats i treballadors públics amb perfils i responsabilitats diferents, i amb factors de risc diferents que requereixen diverses formes de prevenció i nivells de professionalització.

2.1. Les unitats promotores

La valoració i proposta de la necessitat de contractar una obra, un servei o un subministrament a l'Administració, correspon al que anomenarem les «unitats promotores». Les unitats promotores són habitualment unitats competents en àmbits competencials de caràcter material, com poden ser la salut, els serveis socials, la promoció cultural, la mobilitat o qualsevol altre àmbit competencial material de l'Administració. Les persones que hi treballen són doncs, expertes i formades en aquests àmbits, i no tenen formació jurídica ni específica en dret administratiu ni en contractació pública. Ens podem trobar amb dos tipus d'unitats promotores: les que podríem anomenar «expertes», perquè contracten habitualment —com les unitats competents en obra pública, informàtica o salut— i les «ocasionals», que únicament tramiten un contracte a l'any o que majoritàriament fan compres menors.

Les tasques que han de fer les persones que treballen en aquestes unitats promotores en un contracte públic són les següents:

- L'elaboració de la memòria justificativa del contracte, que inclou la justificació de la necessitat, del procediment de licitació escollit, i les condicions especials d'execució.
- L'elaboració del plec de prescripcions tècniques.
- La determinació del preu de licitació, la solvència de les empreses, els criteris d'adjudicació i la forma d'execució.
- La valoració tècnica de les ofertes.
- El control de la correcta execució, com a responsables del contracte.

És clar que la determinació d'aquests aspectes és essencial en un contracte públic, al mateix temps que són activitats sensibles als riscos de conflictes d'interès, prejudicis i preferències subjectives. Les persones que fan aquestes tasques han de ser expertes en l'àmbit material del contracte, i per tant coneixen el sector empresarial i les mancances i fortaleses de cada empresa. El seu àmbit de responsabilitat és essencialment que els productes o serveis es contractin amb rapidesa, que siguin eficients i que responguin a les necessitats per les quals s'han contractat; i vetllar pel compliment del contracte i la seva correcta execució.

En les unitats promotores «expertes», tot i que la formació de les persones que hi treballen habitualment no és jurídica, sí que tenen coneixements bàsics en contractació i sobretot, són tècnics amb unes bones habilitats en compra. En les unitats promotores «ocasionals», els tècnics que preparen els —pocs— contractes que es liciten tenen nul·la formació en contractació i no han de tenir necessàriament, habilitats en compra, doncs la contractació ocupa un percentatge molt baix de la seva activitat professional.



2.2. Les unitats gestores

Un cop la unitat promotora ha elaborat la memòria i els plecs i ha proposat el preu de licitació, els requisits de solvència i els criteris de valoració, es trameta la documentació a la unitat gestora per a la seva tramitació.

Les unitats gestores dels contractes supervisen l'adequació a la normativa de contractació dels documents tramesos per la unitat promotora, elaboren els plecs de clàusules administratives particulars, preparen els anuncis de licitació, fan el seguiment de la presentació d'ofertes, de l'adjudicació i la formalització i vetllen per la legalitat i integritat de tot el procediment de licitació i adjudicació del contracte. Són els responsables de la legalitat del procediment i de la correcta selecció del contractista. Les persones que formen part d'aquestes unitats són tècniques amb formació jurídica i la seva expertesa és el coneixement de la normativa en contractació, tenen coneixements i habilitats en gestió administrativa i estan majoritàriament sensibilitzats amb els principis d'integritat i ètica en la contractació. El seu punt feble, pel que fa als riscos de corrupció, és el tracte directe amb els licitadors i les possibilitats d'influència en la selecció del contractista. Des del punt de vista de la formació, la seva expertesa se centra en el procediment de contractació, però poden tenir carències en les habilitats de compra.

Cal tenir en compte que en administracions petites i amb competències executives de tracte directe a la ciutadania (essencialment municipis) pot no haver una unitat específica de contractació, i aquestes funcions es reparteixen entre els òrgans promotors i els òrgans fiscalitzadors (secretaria i intervenció).

2.3. Els òrgans fiscalitzadors. Serveis jurídics i intervenció

El procediment de contractació requereix informe previ dels serveis jurídics i fiscalització prèvia de la intervenció. La funció d'ambdues unitats és la supervisió de la legalitat de tot el procediment de contractació, i estan altament sensibilitzades i habilitades per a detectar males pràctiques o irregularitats. No tracten directament amb les unitats promotores, no tenen coneixements en gestió de compres, ni coneixen els problemes pràctics de la gestió ni el seguiment dels contractes.

La funció fiscalitzadora comporta un alt nivell de responsabilitat i pot córrer el risc de prioritzar la formalitat legal davant l'eficiència o les necessitats de servei públic vinculades al contracte.

Aquest és un col·lectiu que no requereix una especial formació en contractació, ni en riscos de corrupció, si bé requeriria potser una base formativa (o informativa) en gestió i execució de contractes.

2.4. Excés d'intervencions

Els múltiples perfils professionals que intervenen en la gestió i tramitació d'un contracte dificulten la coordinació i la possibilitat d'establir criteris unitaris d'interpretació de les normes. El fet, a més, que aquests professionals tinguin nivells de responsabilitat diferents comporta que les seves respostes davant dels conflictes ètics responguin a prioritats que fins i tot poden ser contraposades. Així, des dels òrgans fiscalitzadors es posaria per davant l'estricta compliment de la legalitat, des dels òrgans gestors es prioritzarien els formalismes procedimentals



que garantissin el compliment del principi d'igualtat i els òrgans promotors prioritzarien l'eficàcia en l'efectiva execució del contracte.

Cal doncs un sistema que equilibri les diferents prioritats, dotant de formació i sensibilització diferent segons el col·lectiu al qual s'adreça. Cada un dels perfils professionals ha de ser format en allò que per les seves responsabilitats no és prioritari, però sí imprescindible per mantenir la coherència del procediment de compra pública, i en conseqüència, «atacar» els punts febles de cada unitat que poden conduir cap a la transgressió de les normes o la mala pràctica.

3. Riscos diferents, mesures diferents

Vistes les diferents funcions i responsabilitats dels col·lectius de servidors públics vinculats a la contractació, és clar que les mesures de prevenció del risc han de ser diferents.

Les unitats promotores són el col·lectiu que actualment requereix més suport en matèria de contractació, per la diversitat de perfils professionals i pel nivell de responsabilitat en la fase de preparació del contracte, la valoració de les ofertes i el control de l'execució. Pel que fa als riscos de transgressió o mala praxis, la seva vinculació amb el sector i sobretot l'obligació de garantir una execució eficient i correcta del contracte a vegades poden portar a prioritzar l'eficàcia davant el compliment de la legalitat.

Sembla convenient proporcionar a aquestes unitats eines de treball que facilitin i agilitin la tramitació i la gestió del contracte, com models, metodologies de treball i eines electròniques que minimitzin la càrrega administrativa. El suport en la gestió administrativa minimitzaria el risc de males pràctiques derivades del «cansament» o la manca de motivació que comporta per a aquestes unitats haver de desviar-se de la seva tasca i funció principal que és la correcta prestació del servei o l'execució de l'obra o subministrament.

Aquestes eines han d'anar acompanyades de formació bàsica en integritat i contractació pública i formació experta en compra pública. Conèixer quins són els principis de la contractació pública, especialment els vinculats a la transparència i igualtat, proporciona unes bases que ajuden a enfocar la relació amb els licitadors. La capacitació en compra pública dona eines de coneixement de preus, costos i qualitat que eviten haver d'acudir al propi sector per concretar les condicions de la compra i així comprar allò que es necessita i no allò que el proveïdor vol vendre.

Les persones que formen part d'aquestes unitats són les que actuen com a responsables del contracte, les que proposen les modificacions, penalitats o resolució i les que certifiquen la correcta execució del contracte per tal que es pugui tramitar el pagament. Aquesta és una funció amb molta càrrega laboral i amb un alt nivell de responsabilitat, de manera que la formació en integritat i bones pràctiques és imprescindible, però també ho és el reconeixement de la responsabilitat. Una professionalització de la funció de responsable del contracte requereix una formació específica en compra pública, control de qualitat i en els àmbits materials que corresponguin a cada contracte, però també que sigui considerada una categoria laboral amb uns requisits d'expertesa i coneixements



específics i una retribució concorde a la responsabilitat i càrrega laboral que comporta.

Les unitats gestores requereixen formació contínua que mantingui els professionals actualitzats en els canvis legislatius, procedimentals i en les diferents interpretacions de la normativa, i eines que agilitin la tramitació dels contractes. Disposar de models de plecs és important, si bé cal deixar marge als professionals de la gestió perquè puguin adaptar els models als canvis normatius, a les necessitats de gestió i tramitació o al propi mercat, i així evitar automatismes que puguin portar a desincentivar la millora. També és important la formació i sensibilització en conflictes d'interès, doncs la capacitat de control del procediment i dels tràmits que tenen aquestes unitats i la relació directa amb els licitadors pot afectar el principi d'igualtat.

Pel que fa a les unitats fiscalitzadores, cal una sensibilització en relació amb l'eficiència en la tramitació, orientada a proposar solucions efectives davant els conflictes jurídics que puguin sorgir. La tramitació lenta o la paralització de procediments per conflictes de legalitat pot acabar derivant en incompliments de la pròpia legalitat que es pretén preservar, o en la incorrecta prestació del servei. Una manera diferent de formar aquests col·lectius, més enllà de la formació clàssica, seria la participació en el seguiment de l'execució dels contractes, mitjançant sistemes de retorn o avaluació que permetin a les unitats fiscalitzadores conèixer els problemes de gestió i execució dels contractes i poder proposar solucions a futur adaptades a la legalitat.

Finalment, les unitats o organitzacions més petites, mereixen una consideració a part. La formació no pot ser experta, ha de ser bàsica i complementar-se amb suport extern d'altres organismes o unitats amb més expertesa. S'ha de tenir en compte que són unitats amb molt poc personal, a vegades poc qualificat, i d'altres amb múltiples responsabilitats, de manera que el temps i esforços ocupats en la formació en contractació no són proporcionals al temps o al percentatge que la gestió de contractes ocupa en les seves tasques principals. Per aquest motiu cal un sistema organitzatiu que garanteixi un suport —més o menys directe— d'organitzacions i unitats transversals o de cooperació, que no només assessorin si no que, si cal, tramitin i o gestionin directament contractes.

4. Conclusions

La contractació pública té caràcter transversal en el marc de l'organització administrativa i requereix persones professionals especialitzades i un sistema organitzatiu que valori aquesta professionalització. D'aquesta manera és possible minimitzar els riscos de corrupció i males pràctiques i millorar l'eficàcia, economia i qualitat de les compres públiques de béns i serveis.

La multiplicitat de persones i unitats que intervenen en tot el procés de contractació incrementa els riscos de corrupció i no permet una formació uniforme. Cada col·lectiu que intervé en un contracte té coneixements i aptituds diferents, responsabilitats diferents i necessitats formatives diverses.

La professionalització pot passar per donar a cada col·lectiu la formació i orientació en aquelles capacitats de les quals no disposa d'entrada, però també per dotar-los d'una visió global de la contractació pública. És necessària la



formació en integritat, transparència i ètica en la contractació, però també és imprescindible la formació en gestió de compra pública, que abasti l'àmbit jurídic i els coneixements en gestió de compres i control d'execució. Formar professionals en compra pública que puguin constituir una categoria laboral, minimitza aquell «factor humà» dels riscos vinculat al desconeixement i a la manca de motivació.

