PLA DE FISCALITZACIÓ A POSTERIORI DE L'EXERCICI 2019, EN APLICACIÓ DELS ARTS. 218, 219 i 220 DEL RDL 2/2004, DE 5 MARÇ, PEL QUE S'APROVA EL TEXT REFÓS DE LA LLEI REGULADORA DE LES HISENDES LOCALS.

INTRODUCCIÓ

En aplicació dels arts. 218, 219 i 220 del RDL 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals en concordança amb l'art. 31-1 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local., i de la Norma 12a. de la "Normativa que desenvolupa la funció Interventora", aprovada pel Consell Plenari de 20 de desembre de 1996, aquesta Intervenció General ha elaborat el "Pla de fiscalització a posteriori" de l'exercici 2019.

El pla anual d'auditories inclou aquelles actuacions per la Intervenció General que se'n derivin d'una obligació legal i les que anualment es seleccionen sobre la base d'una anàlisi de riscos consistent amb els objectius que es pretenguin aconseguir, les prioritats establertes i els mitjans disponibles.

A l'empara de l'art. 74 de la Llei 1/2006, especial del Municipi de Barcelona (LEMB) i 34 del RD 424/2017, ha estat adjudicat el contracte d'auditoria dels Comptes Anuals de l'Ajuntament i el seu grup, que té per objecte emetre opinió sobre els estats de comptes, adjudicat a les següents societats:

- Lot 1 – Treballs d'auditoria dels comptes anuals de l'Ajuntament de Barcelona, dels consolidats del Grup Ajuntament de Barcelona, control de qualitat i coordinació dels treballs i suport a la Intervenció General en l'exercici del control financer respecte de quinze subvencions, a ERNST & YOUNG, SL

- Lot 2 – Treballs d'auditoria dels comptes anuals dels organismes autònoms municipals, a UTE AUREN UNIAUDIT (AUREN AUDITORS BCN SLP i UNIAUDIT OLIVER CAMPS, SL)

- Lot 3 – Treballs d'auditoria dels comptes anuals de les entitats públiques empresarials i les societats amb participació majoritària, directa o indirecta, de l'ajuntament de Barcelona, a FAURA-CASAS AUDITORS-CONSULTORS, SL

- Lot 4 – Treballs d'auditoria dels comptes anuals dels consorcis, fundacions i associacions, a GABINETE TECNICO DE AUDITORIA Y CONSULTORIA, SA.

Les auditories de comptes anuals dels Lots 2,3 i 4, donen compliment a l'obligació de 29.3.A) del RD 424/2017, del ens següents:

LOT 2: Treballs d'auditoria dels comptes anuals dels organismes autònoms municipals:

- Institut Municipal de Persones amb Discapacitat
- Institut Municipal d'Educació
- Institut Municipal d'Informàtica
- Institut Municipal d'Hisenda
- Institut Municipal de Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida
- Institut Municipal de Mercats de Barcelona
- Institut Barcelona Esports
- Institut Municipal de Serveis Socials de Barcelona

LOT 3: Treballs d'auditoria dels comptes anuals de les entitats públiques empresarials:

- Institut de Cultura de Barcelona
- Institut Municipal de Parcs i Jardins
- Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació

- Fundació Mies Van der Rohe
- Institut Municipal d'Urbanisme

Treballs d'auditoria dels comptes anuals de les societats amb participació majoritària, directa o indirecta, de l'Ajuntament de Barcelona:

- Barcelona de Serveis Municipals, SA individual i consolidat
- Parc d'Atraccions Tibidabo, SA
- Tractament i Selecció de Residus, SA
- Selectives Metropolitanes, SA
- Solucions Integrals per als Residus, SA
- Cementiris de Barcelona, SA
- Mercados de Abastecimientos de Barcelona, SA
- Informació i Comunicació de Barcelona, SA
- Barcelona Activa, SAU SPM
- Barcelona d'Infraestructures Municipals, SA
- Foment de Ciutat, SA
- Barcelona Cicle de l'aigua, SA

LOT 4: Treballs d'auditoria dels comptes anuals dels consorcis:

- Consorci Institut d'Infància i Món Urbà
- Consorci del Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs
- Consorci del Besòs
- Consorci de Biblioteques de Barcelona
- Consorci Mercat de les Flors / Centre de les Arts de Moviment
- Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona
- Agència Local de l'Energia de Barcelona
- Consorci Local Localret
- Consorci Auditori i Orquestra
- Consorci Museu d'Art Contemporani de Barcelona
- Consorci del Museu de Ciències Naturals de Barcelona

Treballs d'auditoria dels comptes anuals de les fundacions:

- Fundació Barcelona Cultura
- Fundació Navegació Oceànica de Barcelona
- Fundació Barcelona Mobile World Capital Foundation
- Fundació Privada Julio Muñoz Ramonet
- Fundació Carles Pi i Sunyer
- Fundació Casa América,
- Fundació Bit Habitat
- Fundació Museu Picasso

Treballs d'auditoria dels comptes anuals de les associacions:

- Asociación Red Internacional de Ciudades Educadoras
- Red de juderías de España, Caminos de Safarad

D'acord al que disposa Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local i la Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES-SP), tots els informes d'auditoria es signaran per l'interventor general, llevat dels exigits per la legislació mercantil.

Donats els limitats mitjans de què disposa la Intervenció General, i tenint en compte el que estableix l'art. 40 de la Llei 2/82, farà servir aquests informes i la documentació a què legalment tingui accés, com a complement del seu control, als exclusius efectes de no duplicar feina,

sense que es puguin, per part de la Intervenció, abordar més informes dels previstos en aquest Pla, llevat de circumstàncies excepcionals que hauran d'ésser apreciades per l'Interventor General.

En virtut del que disposa l'art. 75 de la LEMB en cap cas els informes ni abastaran ni tindran consideració de control d'eficàcia. L'Interventor General, a la planificació dels treballs designarà els responsables de cadascun dels informes.

Exercici del control intern en la modalitat de funció interventora:

En matèria de despeses, esta delimitat l'exercici de la funció interventora, establint-se un règim de fiscalització prèvia limitada de requisits bàsics que permeti una homogeneïtat del control, una major celeritat en els tràmits, així com una major disponibilitat d'efectius per al exercici de les noves exigències normatives en relació amb els controls financers.

S'exercirà sobre el propi Ajuntament de Barcelona, els seus organismes autònoms i els consorcis que en depenguin.

D'altra banda, en matèria d'ingressos, l'acord plenari va substituir la seva fiscalització prèvia pel control inherent a la nota d'intervenció en comptabilitat aconseguint a les devolucions d'ingressos amb l'excepció de la intervenció de l'ordenació del pagament i pagament material.

Exercici del control intern en la modalitat de control financer:
El control financer s'exercirà no només sobre el propi Ajuntament de Barcelona, els seus organismes autònoms i els consorcis, sinó també inclourà els restants ens que formen part del perímetre de el sector públic municipal i són dependents de l'Ajuntament, és a dir, inclourà tant a les societats mercantils amb participació total com a les de participació majoritària.

Atenent a el règim de control, determinat segons la naturalesa jurídica de l'entitat, el control financer s'exercirà a través del control permanent o mitjançant auditories públiques que podran ser, al seu torn, de comptes o de compliment.

El control financer en la modalitat de control permanent s'exercirà sobre aquells ens on es realitzi la funció interventora, és a dir, sobre el propi Ajuntament de Barcelona, els seus organismes autònoms i els Consorcis adscrits, contemplant-se els següents:

• Controls permanents previs: comprendran la verificació i comprovació de les actuacions, documents o expedients amb caràcter previ a l'aprovació de l'acte susceptible de produir una obligació i tindrà per objecte la seva adequació a l'ordenament jurídic, i inclourà aquelles actuacions atribuïdes per l'ordenament jurídic a la Intervenció General.

De conformitat amb el que estableix el Reial decret 424/2017, no tota l'activitat economicofinancera dels ens administratius es subjecta a funció interventora. Molt a contra, la gestió pública reuneix un seguit d'actuacions que queden fora de la fiscalització o intervenció prèvia, però no per això estan excloses de sotmetre al control previ. Així, l'article 32.1 de l'RD 424/2017 recull dos informes al respecte:

- Informes singularitzats de control sobre l'activitat economicofinancera no subjecta a funció interventora.

- Informes previstos en les normes pressupostàries i reguladores de la gestió econòmica de el sector públic local atribuïdes a l'òrgan interventora.

La Resolució de la IGAE de 30 de juliol de 2015 per la qual es regula l'exercici del control financer permanent concreta el seu règim:

El control financer permanent comprèn tant les actuacions de el pla anual com les realitzades per la intervencions delegades que té encomanades per la LGP i altres normes pressupostàries

i reguladores de la gestió econòmica de el sector públic estatal; a més d'entre altres, els informes a les bases reguladores de la concessió de subvencions (art. 17 LGS), de les activitats relacionades amb l'assistència a les taules i juntes de contractació previstes en el TRLCSP i els informes en matèria de modificacions de crèdit a què es refereix la LGP.

En aquests casos, el treball desenvolupat en l'exercici de la competència atribuïda serà la base per elaborar tant els informes puntuals que s'hagin d'emetre en funció de la seva normativa reguladora, com els informes de control financer permanent posteriors que podran contemplar un enfocament global de les actuacions.

• Controls permanents concomitants: comprendrà la verificació i comprovació de totes aquelles actuacions i procediments que es realitzin a el mateix temps de l'aprovació de l'acte susceptible de produir un dret, i la seva adequació a l'ordenament jurídic i als principis de bona gestió.

L'exercici del control permanent concomitant per l'òrgan d'intervenció es realitzarà de forma simultània a el control en la modalitat de funció interventora amb l'objectiu de completar les seves anàlisis amb verificacions de requisits no bàsics de legalitat i de gestió.

• Controls permanents posteriors: comprendran que la verificació i comprovació de totes aquelles actuacions i procediments susceptibles de produir un dret o obligació s'ajusten a l'ordenament jurídic i als principis de bona gestió i es realitzen amb posterioritat a l'aprovació i inclouran tant els controls financers a realitzar mitjançant procediments d'auditoria com aquells que es determinin mitjançant una analítica prèvia de les dades obtingudes dels diferents sistemes d'informació. El control permanent posterior inclourà les següents actuacions:

- Comprovació sobre els extrems no examinats en fiscalització prèvia.
- Comprovacions de la gestió economicofinancera de l'entitat.
- Anàlisi de les operacions i procediments.
- Verificació que les dades i informació amb transcendència econòmica proporcionada pels gestors com a suport de la informació comptable, reflecteix raonablement el resultat de les operacions derivades de la seva activitat economicofinancera.

El control financer en la modalitat d'auditoria pública consistirà en la verificació, realitzada amb posterioritat i efectuada de forma sistemàtica, de l'activitat economicofinancera de el sector públic local, mitjançant l'aplicació dels procediments de revisió selectius continguts en les normes d'auditoria i instruccions que dicti la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. L'auditoria pública engloba, en particular, les següents modalitats:

• Auditories de comptes, d'acord amb el que disposa l'article 213 de l'TRLRHL i l'article 29.3.a) de l'RD 424/2017, a partir de l'any 2020 serà obligatòria la seva realització, per mitjans propis o externs, en els organismes autònoms, fundacions obligades a auditar-se, entitats públiques empresarials i en els Consorcis adscrits.

• Auditories de compliment i l'auditoria operativa, en les entitats que formen part de el sector públic local no sotmeses a control permanent, amb la finalitat última de millorar la gestió de el sector públic local en el seu aspecte econòmic, financer, patrimonial, pressupostari, comptable, organitzatiu i procedimental.
Les actuacions a portar a terme respecte de les Gerències i districtes de l'Ajuntament, i dels seus Organismes Autònoms, tindran el caire de control financer permanent, previst a l'art. 219.3 del TRLHL.

Les actuacions a portar a terme respecte de les Entitats Públiques Empresarials, Societats Mercantils i consorcis, tindran el caire de control financer de l'art. 220.1 del TRLHL. El control financer realitzarà per procediments d'auditoria d'acord amb les normes d'auditoria del Sector Públic.

El Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats de el Sector Públic Local, determina que el Pla Anual de Control Financer inclourà

totes aquelles actuacions la realització per l'òrgan interventor derivi d'una obligació legal i les que anualment es seleccionin sobre la base d'una anàlisi de riscos consistent amb els objectius que es pretenguin aconseguir, les prioritats establertes per a cada exercici i els mitjans disponibles.

A l'Annex 1, es detalla el Mapa de Riscos.

Partint que la Intervenció General de l'entitat local disposa de recursos limitats (encara que aquests han de ser suficients per realitzar les seves funcions de control), ha d'assignar els mateixos de forma eficient a la realització d'actuacions de control enfocades a aquells aspectes, àrees i entitats on s'hagin detectat riscos.
El referit Pla serà executat per la pròpia Intervenció General o per persones físiques o jurídiques autoritzades segons els condicionaments de la Llei 22/2015, de 20 de juliol, d'Auditoria de Comptes i Reial Decret 1517/2011, de 31 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament que desenvolupa el text refós de la Llei d'Auditoria de Comptes.

PLANIFICACIÓ DE LA FISCALITZACIÓ A POSTERIORI DE L'EXERCICI 2019

Ajuntament (sectors i districtes)

Fiscalització a posterior d'ingressos.

S'emetrà informe anual, amb caire de fiscalització plena a posterior, sobre una mostra dels procediments de gestió tributària i altres ingressos efectuats pels òrgans encarregats de la gestió de l'estat d'ingressos del Pressupost, amb l'abast que es determini per la Intervenció General.

Fiscalització plena a posterior de les despeses.

S'emetrà informe anual amb caire de fiscalització plena a posterior, d'acord a l'art. 13-4 del Real Decreto 424/2017, sobre les mostres que es determini per la Intervenció General, de les següents àrees:

- Despeses de personal.
- Contractació.
- Transferències i subvencions.
- Bestretes de caixa fixa.
- Despeses a justificar.
- Tresoreria i moviment de fons.
- Gestió Patrimonial/ Expropiacions
- Controls incorporats en el sistema informàtic, d'abast limitat, dels procediments de seguretat establerts en el sistema informàtic de comptabilitat de l'Ajuntament de Barcelona, SAP-Ecofin.

De conformitat amb el que disposa l'art. 219.1.3 s'emetrà informe per escrit de les conclusions i observacions que siguin pertinents i es comunicarà als Gerents dels sectors.

Els informes definitius amb les observacions que hagin efectuat els òrgans gestors seran comunicats al Gerent Municipal i a l'Im. Regidor de l'Àrea de Treball, Economia i Planificació Estratègica.

L'informe general, que recollirà els corresponents informes definitius, es confeccionarà abans de retre el Compte General.

Fiscalització plena posterior dels Sectors i Districtes

S'emetrà informe anual amb caire de fiscalització plena a posterior, d'acord a l'art. 13.4 del RD 424/2017, sobre les mostres que es determini per la Intervenció General, de les següents àrees:

- Gerència de Presidència i Economia
- Gerència d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat
- Gerència de Recursos.
- Gerència de Drets Socials
- Gerència de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència
- Gerència de Seguretat i Prevenció.
- Gerència d'Empresa, Cultura i Innovació.

I dels Districtes:
Ciutat Vella

- Ciutat Vella
- Eixample
- Sants-Montjuïc
- Les Corts
- Sarrià-Sant Gervasi
- Nou Barris
- Sant Andreu

De conformitat amb el que disposa l'art. 219.1.3 del TRLHL s'emetrà informe per escrit de les conclusions i observacions que siguin pertinents i es comunicaran als Gerents abans de de la presentació al plenari del Compte General.

Els informes definitius amb les observacions que hagin efectuat els òrgans gestors seran comunicats als Gerents i a l'Im. Regidor President.

L'informe general, que recollirà els corresponents informes definitius, es confeccionarà abans de retre el Compte General.

Organismes amb personalitat jurídica diferent de la de l'Ajuntament

El pla d'auditoria dels ens descentralitzats abastarà els Organismes Autònoms de l'Ajuntament de Barcelona, els Consorcis en els que l'Interventor sigui de l'Ajuntament de Barcelona, les Entitats Públiques empresarials i les Societats Municipals de l'Ajuntament.

Informes que es realitzaran a tots els Organismes amb personalitat jurídica diferent de la de l'Ajuntament

En els OOAA i consorcis i d'acord amb el que preveuen els articles 219.2 i 3 i 220 del TRLRHL, s'emetran informes de control financer semestrals amb el següent contingut:

- IRPF,IVA i seguretat Social
- tresoreria/caixes
- aspectes comptables

També, es podrà realitzar un informe de sistema dirigit en el supòsit d'existència d'observacions efectuades en el desenvolupament de la fiscalització prèvia.

En les societats mercantils es realitzarà un informe anual de control financer en el qual s'analitzaran les auditories financeres externes de l'exercici 2018. En funció dels mitjans personals disponibles també es fiscalitzaran les aportacions de l'Ajuntament i en especial les destinades a inversió, segons el que preveuen els articles 204, 214 i 220 del TRLRHL i normes d'auditoria del sector públic d'1 de setembre de 1998, mitjançant el control financer.

ORGANISMES AUTÒNOMS

- Institut Municipal de Persones amb Discapacitat
- Institut Municipal d'Educació
- Institut Municipal d'Informàtica
- Institut Municipal d'Hisenda
- Institut Municipal de Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida
- Institut Municipal de Mercats de Barcelona
- Institut Barcelona Esports
- Institut Municipal de Serveis Socials de Barcelona

S'emetrà informe anual amb caire de fiscalització plena a posterior, sobre les mostres que es determini per la Intervenció General, de les següents àrees:

- Despeses de personal.
- Contractació.
- Transferències i subvencions.
- Bestretes de caixa fixa.
- Despeses a justificar.
- Comptabilitat.
- Ingressos

De conformitat amb el que disposa l'art. 219.1.3 del TRLRHL s'emetrà informe per escrit de les conclusions i observacions que siguin pertinents i es comunicaran al Gerent de l'Institut abans de la presentació al plenari del Compte General.

Els informes definitius amb les observacions que hagin efectuat els òrgans gestors seran comunicats al Gerent i a l'Im. Regidor President de l'Institut

L'informe general, que recollirà els corresponents informes definitius, es confeccionarà abans de retre el Compte General.

ENTITATS PÚBLIQUES EMPRESARIALS

Control financer de:

- Institut de Cultura de Barcelona
- Institut Municipal de Parcs i Jardins
- Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació.
- Fundació Mies Van der Rohe
- Institut Municipal d'Urbanisme

S'emetrà un informe anyal que abastarà:

- Contractació
- Personal
- Transferències i subvencions
- Bestretes de caixa fixa
- Comptabilitat

CONSORCIS

- Consorci Institut d'Infància i Món Urbà
- Consorci del Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs
- Consorci del Besòs
- Consorci de Biblioteques de Barcelona
- Consorci Mercat de les Flors / Centre de les Arts de Moviment
- Consorci del Museu de Ciències Naturals de Barcelona
- Consorci Local Localret
- Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona
- Agència Local de l'Energia de Barcelona

- Consorci de l'Auditori i l'Orquestra
- Barcelona Mobile World Capital

S'emetrà informe de control financer anual que també inclourà la fiscalització plena a posterior, sobre les mostres que es determini per la Intervenció General, de les següents àrees:

- Despeses de personal.
- Contractació.
- Transferències i subvencions.
- Bestretes de caixa fixa.
- Despeses a justificar.
- Comptabilitat.
- Ingressos

De conformitat amb el que disposa l'art. 219.1.3 TRLRHL s'emetrà informe per escrit de les conclusions i observacions que siguin pertinents i es comunicaran al Gerent del consorci.

Els informes definitius amb les observacions que hagin efectuat els òrgans gestors seran comunicats al Gerent i al President del consorci

L'informe general, que recollirà els corresponents informes definitius, es confeccionarà abans de retre el Compte General.

Consorcis sotmesos a control financer

La Intervenció de l'Ajuntament de Barcelona, en virtut del que disposen els respectius estatuts exerceix el control intern, sota la modalitat de control financer en els següents Ens:

- PAMEM, que forma part del Consorci Sanitari de Barcelona

En aquesta modalitat, d'acord amb el que disposen els articles 191 i 212 del TRLRHL s'emeten els informes preceptius sobre la liquidació del pressupost o els comptes generals els quals s'aproven pels corresponents òrgans de govern.

Aquest tipus de control, és un control a posterior de tipus financer i de compliment, atenent els mitjans de que disposa la Intervenció.

SOCIETATS MUNICIPALS

Empreses de capital íntegrament municipal

Per part de l'adjudicatari del contracte d'auditoria dels comptes anyals de l'Ajuntament de Barcelona i el seu grup econòmic municipal, s'emetrà informe amb caire d'auditoria financera dels comptes assenyalats de les societats.

Respecte de les societats:

- Barcelona de Serveis Municipals SA
- Informació i Comunicació de Barcelona SA
- Barcelona Activa SA
- Barcelona d'Infraestructures Municipals SA
- Foment de Ciutat Vella SA
- Barcelona Cicle de l'Aigua SA.

S'emetrà també informe per part d'aquesta Intervenció sobre l'acompliment de les normes de contractació a que venen obligades per la LCSP les Societats Mercantils Públiques i adequació

de les despeses de personal al conveni col•lectiu del personal a les normes legals vigents i, en cas d'empreses en dèficit en l'exercici anterior adaptació a les limitacions legals establertes. Verificació en el cas de gestió indirecta dels serveis per concessió i gestió interessada, dels aspectes financers, administratius, fiscals, socials, mercantils així com la revisió limitada del compte d'explotació dels concessionaris.

Empreses de capital majoritàriament municipal

Per part de l'adjudicatari del contracte d'auditoria dels comptes anyals de l'Ajuntament de Barcelona i el seu grup econòmic municipal, s'emetrà informe amb caire d'auditoria financera dels comptes assenyalats de les societats.

Respecte de les societats:

- Parc d'Atraccions Tibidabo, SA
- Tractament i Selecció de Residus, SA
- Selectives Metropolitanes, SA
- Solucions Integrals per als Residus, SA
- Cementiris de Barcelona, SA
- Mercados de Abastecimientos de Barcelona, SA

S'emetrà també per part d'aquesta Intervenció informe de control financer sobre l'acompliment de les normes de contractació a que venen obligades per la LCSP les Societats Mercantils Públiques i adequació de les despeses de personal al conveni col•lectiu del personal a les normes legals vigents i, en cas d'empreses en dèficit en l'exercici anterior adaptació a les limitacions legals establertes. Verificació en el cas de gestió indirecta dels serveis per concessió i gestió interessada, dels aspectes financers, administratius, fiscals, socials, mercantils així com la revisió limitada del compte d'explotació dels concessionaris.

Controls financers especials

A banda de les subvencions incloses en els programes de treball dels diferents òrgans, la Intervenció portarà a terme:

- Control financer d'almenys 15 subvencions d'import major a 60.000 euros, escollides aleatòriament i de 5 concessions administratives.

- Control financer específics de subvencions que encara no hagin estat justificades i, hi hagi risc de prescripció del dret de reintegrament de les quantitats no justificades.

- Control financer de les subvencions rebudes per aquells que tinguin simultàniament la condició de beneficiari de subvenció i contractista, que no tingui un títol concessionat, ni hagin estat atorgades mitjançant convocatòria.

En aquests supòsits la Intervenció general determinarà com s'obtindran les mostres i assignarà els equips auditors.

RESULTAT DE LA FISCALITZACIÓ. EMISSIÓ D'INFORMES.

Informe provisional

En la periodicitat establerta en aquest Pla, s'emetran els informes provisionals signats pels Interventors Adjunts i Delegats corresponents, que es comunicaran als Gerents dels diferents sectors, districtes, organismes autònoms municipals i altres ens descentralitzats.

Aquests informes tindran com a base les comprovacions efectuades, seguint els criteris establerts en l'acord dels Consells de Ministres de 30/05/2008 i 4/07/2011, i les normes bàsiques fixades per aquesta Intervenció.

Els responsables dels òrgans gestors podran formular les observacions i al•legacions que creguin oportunes i, posteriorment es seguiran els tràmits previstos al RD 424/2017, 35 a 38 i a la Normativa sobre la funció interventora de l'Ajuntament de Barcelona, aprovada pel Consell Plenari de data 20/12/1996, quan no contradigui l'anterior norma.

MAPA DE RISCOS

El Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local requereix una anàlisi de riscos per a elaborar el Pla Anual de Control Financer.

Que el Reial Decret 424/2017, determina que el Pla Anual de Control Financer inclourà totes aquelles actuacions la realització per l'òrgan interventor derivi d'una obligació legal i les que anualment es seleccionin sobre la base d'una anàlisi de riscos consistent amb els objectius que es pretenguin aconseguir, les prioritats establertes per a cada exercici i els mitjans disponibles.

Partint que la Intervenció General de l'entitat local disposa de recursos limitats, ha d'assignar els mateixos de forma eficient a la realització d'actuacions de control enfocades a aquells aspectes, àrees i entitats on s'hagin detectat riscos.

El concepte de risc el Reial Decret el defineix de la següent manera (article 31.2):

"El concepte de risc ha de ser entès com la possibilitat que es produeixin fets o circumstàncies en la gestió sotmesa a control susceptibles de generar incompliments de la normativa aplicable, falta de fiabilitat de la informació financera, inadequada protecció dels actius o falta d'eficàcia i eficiència en la gestió ".

Cal destacar que les normes d'auditoria (IISAIS-ES) incideixen en l'especial atenció que ha de prestar-se a el risc de frau, definint-se el mateix no en termes jurídics, sinó com *"un acte intencionat realitzat per una o més persones de la direcció, els responsables de govern de l'entitat, els empleats o tercers, que comporti la utilització de l'engany per tal d'aconseguir un avantatge injust o il•legal. "*

Així mateix, es defineix específicament per al sector públic el concepte d'abús com: *"Tota conducta deficient o impròpia en comparació amb la qual una persona prudent consideraria raonable i necessària en la pràctica comercial atenent a les circumstàncies*. El concepte també engloba els casos d'utilització il•legítima de l'autoritat o del càrrec per afavorir interessos econòmics personals o de familiars o socis comercials. L'abús no implica necessàriament l'existència de frau o la infracció de lleis i regulacions, d'estipulacions contractuals o de condicions de concessió de subvencions, sinó que representa una desviació del concepte de decòrum o reputació que està relacionat amb els principis generals de la bona gestió financera del sector públic i de conducta dels servidors públics. *"Hi ha risc on hi ha més probabilitat que poden produir-se errors, deficiències o irregularitats significatius. Cal prestar atenció a la paraula possibilitat, és a dir, l'existència de risc implica major probabilitat, però no la necessitat que efectivament es produeixin aquestes possibles deficiències.*

Per realitzar l'anàlisi de riscos que exigeix el RD 424/2017 s'han de seguir els següents passos:

- Establir l'àmbit subjectiu de les entitats i actuacions subjectes a control financer.
- Obtenir informació prèvia sobre cadascuna d'elles.
- Realitzar una anàlisi de la informació i avaluar els possibles riscos de les mateixes.
- Conclusió de l'anàlisi: en funció dels riscos detectats establir prioritats per a realitzar controls sobre aquelles àrees, activitats o entitats per a les quals s'han detectat els

riscos més significatius, respectant que hi ha actuacions de control obligatòries anualment.

Cal destacar que les normes d'auditoria (IISAIS-ES) incideixen en l'especial atenció que ha de prestar-se al risc de frau, definint-se el mateix no en termes jurídics, sinó com "un acte intencionat realitzat per una o més persones de la direcció, els responsables de govern de l'entitat, els empleats o tercers, que comporti la utilització de l'engany per tal d'aconseguir un avantatge injust o il·legal. "

Així mateix, es defineix específicament per al sector públic el concepte d'abús com: "Tota conducta deficient o impròpia en comparació amb la qual una persona prudent consideraria raonable i necessària en la pràctica comercial atenent a les circumstàncies. El concepte també engloba els casos d'utilització il·legítima de l'autoritat o de l'encàrrec per afavorir interessos econòmics personals o de familiars o socis comercials. L'abús no implica necessàriament l'existència de frau o la infracció de lleis i regulacions, d'estipulacions contractuals o de condicions de concessió de subvencions, sinó que representa una desviació del concepte de decòrum o reputació que està relacionat amb els principis generals de la bona gestió financera de el sector públic i de conducta dels servidors públics. "

El marc de l'anomenat Informe COSO de gestió de riscos de 2004 definia el risc com «la possibilitat que ocorri un esdeveniment i afecti adversament a la consecució dels objectius», contraposant el concepte d'oportunitat, que seria «la possibilitat que ocorri un esdeveniment i afecti positivament a la consecució dels objectius »(COSO 2004, pàg. 16). Aquest concepte de risc ha anat evolucionant cap a un enfocament més ampli i centrat en la incertesa en l'aplicació de l'estratègia i la consecució d'objectius, amb independència que l'efecte que es deriva dels esdeveniments que poden ocórrer sigui positiu o negatiu. Aquest nou enfocament ha estat recollit en l'actualització de l'informe sobre gestió de riscos realitzada en 2017. En aquest document, el concepte de risc perd el seu significat negatiu i es defineix com «la possibilitat que ocorrin esdeveniments i afectin a la consecució de l'estratègia i als objectius del negoci »(COSO 2017, pàg. 9).

Com hem vist, la definició de risc que fa el RCIL manté aquest caràcter negatiu que tenia en el marc COSO de 2004. En aquest treball utilitzem el concepte de risc de l'RCIL i sempre que parlem de riscos estem referint-nos a esdeveniments que afecten negativament la consecució dels fins de l'entitat.

Gestió financera de l'Entitat. Aquest enfocament es pot abordar en diverses etapes que es descriuen a continuació.

Identificació d'àrees homogènies de gestió

Les àrees de gestió es defineixen per l'existència d'un conjunt d'activitats de naturalesa homogènia i gestionades sota uns mateixos criteris.

El normal és que les àrees de gestió es defineixin per tipus d'activitat (Contractació, Subvencions, Despeses de personal, Gestió de tresoreria, Gestió d'ingressos, etc.) però pot donar-se el cas que un mateix tipus d'activitat (per exemple, la de concessió de subvencions o la gestió d'ingressos) hagi de desdoblar-se en dues o més àrees en què s'apliquen criteris diferents de gestió (en els mateixos exemples, ajudes de caràcter social i subvencions per

incentivar determinades activitats, o ingressos tributaris, ingressos urbanístics i ingressos de naturalesa privada).

El catàleg d'àrees de gestió ha de comprendre tota la gestió financera de l'Entitat i per a cada àrea de gestió haurà d'incorporar dades indicatives de la seva importància relativa, com ara l'import econòmic o el nombre d'expedients gèstionats en aquesta àrea.

Identificació de «factors de risc» de cada àrea

En l'àmbit del control financer, un factor de risc és una circumstància o situació que incrementa la probabilitat que es produeixin incompliments de la normativa aplicable, falta de fiabilitat de la informació financera, inadequada protecció dels actius o falta d'eficàcia i eficiència en la gestió.

Entre els principals factors de risc que poden afectar la gestió financera de l'Entitat es troben: l'existència d'estructures organitzatives complexes o sotmeses a continus canvis; normes i procediments complicats o mal definits; realització per una mateixa unitat administrativa d'una àmplia varietat d'operacions; insuficiència o qualificació inadequada de personal; canvis en l'entorn de l'entitat . Aquests són els més habituals, però possibles factors de risc n'hi ha molts. La guia del Tribunal de Comptes Europeu sobre avaluació de riscos en auditories de gestió incorpora una «llista il·lustrativa de factors de risc» que enumera fins a 68 possibles factors de risc agrupats en sis categories diferents, en funció de l'àmbit en què es produeixen (TCE, 2013, pp 19-20).

La presència de factors de risc ha de ser apreciada per l'òrgan interventor en base al seu coneixement de l'organització i la informació de què disposa.

La presència d'aquests factors de risc ha de ser apreciada per l'òrgan interventor en base el seu coneixement de l'organització i la informació de què disposa per les diferents fonts al seu abast (comptabilitat, fiscalització prèvia, presència en òrgans col·legiats). Aquesta apreciació té sempre un alt grau de subjectivitat, que es pot reduir si l'anàlisi es realitza per un equip de diverses persones que puguin aportar diferents perspectives.

Un factor de risc (a l'igual que un risc concret) pot afectar diversos dels objectius
Després de la delimitació del conjunt d'actuacions sobre les quals cal realitzar el control permanent, en el marc de la planificació es fa imprescindible l'elaboració d'un mapa de riscos, entès com una eina per identificar els riscos associats a diferents activitats, valorant l'impacte i quantificant la probabilitat dels errors que es poden produir en la gestió econòmic financera de l'entitat.

Però a més, en la planificació d'actuacions dels auditors públics han d'incloure en les seves pautes de treball l'anàlisi dels seus propis riscos i tenir en compte el resultat d'aquesta anàlisi en la planificació del control financer.

La funció de l'anàlisi de riscos és determinar les actuacions de gestió en què s'han de focalitzar les actuacions de control

En un entorn teòric, en què l'entitat local tingués establert un sistema formal de gestió de riscos, el PACF es faria prenent com a referència el mapa de riscos preparat per la pròpia Entitat. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, per Decret de la Comissió de Govern de 15-06-2017, es va aprovar Instrucció relativa a l'Estatut de de la Direcció de Serveis d'Auditoria Interna,

publicada al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (25-07-2017) i Gaseta Municipal de Barcelona (07-07-2017)

Aquesta regulació pròpia de l'Ajuntament de Barcelona permet enfocar el control a aspectes concrets, per tal de reforçar els elements més preocupants, donats el escassos mitjans de que disposa la Intervenció General.

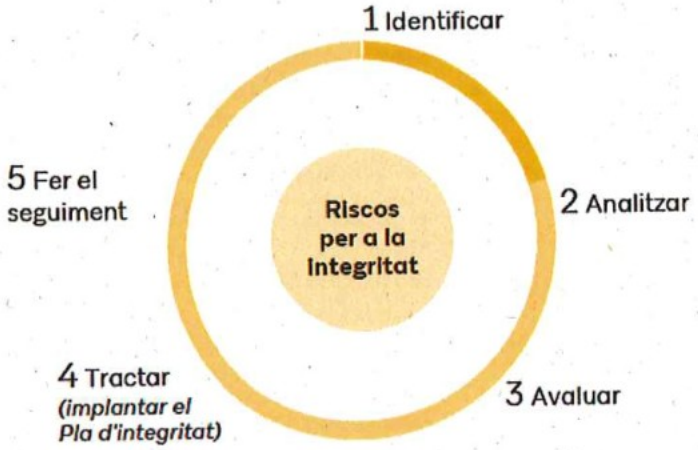
Si bé el RD 424/2017 introdueix la novetat del risc com a mecanisme i instrument del control, el marc conceptual que predefineix és bastant genèric i no inclou cap metodologia motivada, probablement, pel propi rang de la norma que introduiria, en cas de regular-se, una rigidesa innecessària atès que, per a l'avaluació i l'anàlisi del risc, caldrà tenir en compte els múltiples factors endògens i exògens que podran intervenir i que no tindran perquè ser idèntics en una mateixa entitat, centre gestor, àrea de control o període.

Tenint en compte les premisses anteriors, la identificació de risc es considera com part essencial en el nou model de control intern i servirà com a instrument per a l'assignació de prioritats i selecció de les actuacions d'acord amb els objectius pretesos i als mitjans disponibles.

A aquests efectes, l'avaluació i anàlisi de risc vindrà determinat per l'objecte del control, despeses o ingressos, i en funció d'aquell s'ha establert la següent metodologia:

La identificació de riscos és el primer pas dins el cicle de gestió integral de riscos, presentat a l'anterior *Documents de treball* i il·lustrat al quadre 1.

Quadre 1. La identificació dins el cicle de gestió integral dels riscos per a la integritat



Es tracta d'un procés d'estudi per cercar, descriure, categoritzar i, si s'escau, prioritzar el conjunt de riscos que cal gestionar en una institució. El resultat és un llistat o inventari de potencials riscos.

Durant el 2017, l'Oficina Antifrau va iniciar aquest procés de recollida d'informació[1] i estudi a través de l'anàlisi de la bibliografia acadèmica i institucional, les denúncies i investigacions de l'Oficina Antifrau, reunions amb experts i tallers d'anàlisi de riscos amb gestors públics per:

— **detectar les pràctiques** irregulars, fraudulentes i corruptes en la contractació del sector públic de Catalunya i

— **descriure i categoritzar** els riscos per a la integritat en la contractació a partir dels quals endegar una bona gestió de riscos a les institucions públiques.

Aquesta tercera publicació dels *Documents de treball* presenta el resultat d'aquest procés d'identificació de riscos. Els riscos per a la integritat en la contractació pública s'han classificat en 12 categories anomenades *àrees de riscos*, considerades comunes a qualsevol entitat adjudicadora i que s'ordenen seguint l'*iter* contractual (fases de preparació, licitació i execució del contracte).

Al llarg d'aquest document, les àrees de riscos es presenten seguint la mateixa estructura explicativa: primer, s'exposen les vulnerabilitats inherents al procés de compra que fan possibles els riscos agrupats en aquella àrea[2]; a continuació, es

[1] Vegeu l'explicació al *Documents de treball* núm. 1, pàg. 9.

[2] Entenem per vulnerabilitats inherents característiques intrínseques d'aquell moment del procés de compra o bé oportunitats consubstancials o inseparables del mateix. En la fase següent del cicle de gestió de riscos, quan s'analitzen els factors, se cerquen precisament aquells elements que poden posar límits a aquestes vulnerabilitats (reduir-ne la

llisten els riscos que s'han identificat i, finalment, s'inclouen exemples de pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes que els materialitzen. Entre aquestes pràctiques, n'hi ha algunes que són freqüents a tots els ens públics; altres que ho són a determinats tipus d'institucions però no a d'altres, i, finalment, n'hi ha que són poc habituals però, si s'esdevenen, són molt greus, raó per la qual s'inclouen en els llistats.

Cal advertir, però, que aquesta publicació es documenta i elabora a cavall de dos règims normatius —del text refós de la llei de contractes aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, a l'actual Llei 9/2017, de 8 novembre, de contractes del sector públic, LCSP en endavant— cosa que té un important impacte en les pràctiques irregulars llistades a títol il·lustratiu; per exemple, les relacionades amb les consultes preliminars de mercat.

En qualsevol cas, l'objectiu d'aquest document no és elaborar relacions exhaustives de pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes per a cada àrea (tasca extremadament complexa i costosa, i que requeriria constant actualització), sinó:

— mostrar la diversitat de formes amb què els riscos es poden materialitzar i

— facilitar a les institucions un compendi ordenat a partir del qual poder identificar els seus riscos inherents en matèria de contractació.

1. Àrees de riscos comunes a totes les entitats adjudicadores

L'estudi dels riscos per a la integritat en la contractació s'ha fet des d'una perspectiva àmplia, que supera el que queda recollit en l'expedient de contractació. Comprèn des del moment en què un responsable polític o una unitat administrativa detecta una necessitat i s'estudia si cal adquirir una prestació en els mercats per cobrir-la, fins que s'han extingit totes les responsabilitats contractuals.

Dins d'aquest procés de compra, les tres grans fases procedimentals ordenen la seqüència en què s'exposen les àrees de riscos:

1. **Fase de preparació**, en què s'estudia i, si s'escau, impulsa la necessitat de contractar en els mercats o invertir en obra pública i es prepara la contractació tècnicament més idònia i eficient per a aquella necessitat.
2. **Fase de licitació**, que s'inicia amb la publicació de l'anunci i els plecs i finalitza amb la formalització del contracte amb l'adjudicatari. Entre aquestes dues fites, hi ha altres moments i actuacions intrínsecament vulnerables des del punt de vista dels riscos per a la integritat, com el termini per a la presentació de les proposicions, les activitats que duran a la selecció de licitadors o la valoració de les ofertes presentades per tal de proposar un adjudicatari a l'òrgan de contractació.
3. **Fase d'execució**, que comprèn l'execució del contracte fins a l'extinció de tota responsabilitat contractual. Al llarg de l'execució, el seguiment i la resolució de les incidències que sorgeixin (incloent-hi la necessitat de prorrogar el contracte, modificar-lo o fer-ne un altre de complementari), l'autorització de

probabilitat), exacerbar-les (incrementar la probabilitat del risc) o crear noves oportunitats. El *Documents de treball* núm. 4 explica la fase d'anàlisi de riscos amb més detall i es desgranen els diversos tipus de factors de risc.

pagaments i l'exigència de responsabilitats per incompliments contractuals constitueixen també moments i actuacions vulnerables.

Aquests moments i actuacions instrínsecament vulnerables es resumeixen de forma gràfica al quadre 2, enfocat des del punt de vista de les activitats que els ens públics han de dur a terme en la seva contractació.

Quadre 2. Activitats intrínsecament vulnerables en la contractació pública

2. Preparació	1. Licitació	3. Execució
Detecció i, si s'escau, impuls de la necessitat de contractar	Publicació anunci i plecs i recepció d'ofertes	Execució: seguiment, resolució d'incidències i impuls de pròrrogues, modificats i complementaris
Preparació tècnica de la contractació més idònia i eficient	Selecció i valoració de les ofertes per proposar adjudicatari	Autorització de pagaments
	Adjudicació i formalització del contracte	Exigència de responsabilitats

Dins de cada fase, s'han configurat quatre àrees de riscos per a la integritat comunes a qualsevol entitat adjudicadora. Durant la **preparació** les quatre àrees de riscos són:

1. Impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials
2. Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència
3. Filtrar informació privilegiada
4. Adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació

En la fase de **licitació**, les quatre àrees de riscos són:

5. No evitar pràctiques anticompetitives
6. Admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada
7. Valorar de forma esbiaixada les ofertes
8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar irregularment els contractes

Finalment, en la fase **d'execució**, les àrees de riscos comunes a totes les entitats adjudicadores són:

9. Obtenir una prestació diferent a la contractada
10. Modificar injustificadament el contracte
11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars
12. No exigir responsabilitats per incompliments

El quadre 3 representa aquestes fases i àrees de risc gràficament.

Quadre 3. Grans àrees de risc en la contractació pública per fases

1. Preparació	2. Licitació	3. Execució
1. Impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials	5. No evitar pràctiques anticompetitives	9. Obtenir una prestació diferent a la contractada
2. Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència	6. Admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada	10. Modificar injustificadament el contracte
3. Filtrar informació privilegiada	7. Valorar de forma esbiaixada les ofertes	11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars
4. Adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació	8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar els contractes irregularment	12. No exigir responsabilitats per incompliments

2. Riscos en la fase de preparació

Organitzacions internacionals, acadèmics i experts en riscos de corrupció en la contractació pública coincideixen en què aquesta és, probablement, la fase de més risc de tot el procés de contractació.

Les raons són diverses —i s'examinaran amb detall quan s'analitzin els factors de risc en propers *Documents de treball*—, però en aquest punt destaquem dues de generals:

1. Per la **transcendència de les decisions que cal prendre en aquesta fase**, en essència si cal o no recórrer als mercats per aconseguir aquesta prestació i quina és la forma més idònia i eficient de fer-ho si cal contractar.
2. Per **l'efecte multiplicador d'aquests riscos sobre la resta del procés o cicle de contractació.** L'experiència investigadora de l'Oficina Antifrau assenyala que com més riscos es materialitzin en aquesta fase, més alta és la probabilitat que s'acabin fent efectius altres riscos en les fases posteriors. Aquesta afirmació s'anirà exemplificant a mesura que es vagin presentant riscos correlacionats a les fases següents.

1. Impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials

Vulnerabilitats

El punt de partida de la compra pública és anterior a l'inici de l'expedient de contractació. Comença amb la detecció i definició d'una necessitat d'un ens públic i amb una deliberació sobre la forma més eficient de cobrir-la, que pot o no ser la contractació d'una prestació als mercats.

Per això, aquesta primera àrea de riscos s'articula entorn de dues vulnerabilitats inherents a aquest moment inicial:

1. **Oportunitats d'influències externes o pressions internes per afavorir interessos privats en el procés de detecció i definició de la necessitat.** La detecció pot procedir tant de les unitats administratives que són responsables directes dels

serveis o les funcions públiques on es planteja la necessitat, com de les autoritats electes o de designació política, que en són les responsables últimes i sovint les persones receptores de queixes i demandes de ciutadans i usuaris. Com veurem en l'anàlisi dels factors de risc, les característiques d'aquest procés de detecció i definició de la necessitat creen aquestes oportunitats.

2. Un **ampli marge de discrecionalitat per als judicis tècnics** subsegüents:

— si cal contractar alguna prestació per cobrir aquella necessitat i, si aquest és el cas,

— què cal contractar i quina és la forma més idònia i eficient de fer-ho: tipus de contracte, durada, tipus de procediment per adjudicar-lo, condicions d'execució, etc.

La combinació d'aquestes dues vulnerabilitats intrínseques crea, en paraules de l'OCDE, «[...] moltes oportunitats per a la manipulació. Encara més, actes corruptes que succeiran més tard poden ser planificats en aquesta etapa.»[3].

Riscos per a la integritat

Per això, dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen en la detecció de la necessitat i en les decisions de si és necessari contractar i quina és la forma més idònia de fer-ho.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en la definició de la necessitat o en la preparació de la contractació.

— Dissenyar la contractació d'obres, subministraments o serveis: innecessaris, sobredimensionats, d'impossible execució o perjudicials per a la institució pública o per a l'interès general.

Exemples de pràctiques detectades

Algunes de les pràctiques amb què es materialitzen aquests riscos són[4]:

1. Proposar un contracte —o influir en la decisió d'impulsar el contracte— trobant-se en situació de **conflicte d'interès** (és a dir, tenint un interès particular en la decisió que cal contractar aquella prestació) no declarada a l'organització. Aquesta pràctica pot conduir a qualsevol de les pràctiques llistades seguidament (de la 2 a la 8), tot creant una motivació per què siguin qualificades de corrupció.

[3] OCDE, 2007: pàg. 20.

[4] Aquestes i la resta de pràctiques presentades en aquest document sovint estan redactades de forma que, en ocasions, la mateixa pràctica podria considerar-se irregularitat, frau o corrupció, en funció de la motivació que porti a aquella pràctica i, sovint, aquesta apreciació requeriria avaluar la pràctica cas a cas. Vegeu les diferències al *Documents de treball* núm. 2.

2. Proposar contractes a partir de (o que contenen) **necessitats fal·laces**[5]. En alguns casos aquests contractes són una tècnica per compensar a un contractista per «favors» anteriors[6].
3. Proposar contractes a partir de **necessitats «induïdes» no justificades** tècnicament[7] **o no avalades per anàlisis cost-benefici**[8] (en particular si es tracta d'inversions).
4. Proposar contractes que inclouen **prestacions ja cobertes** per altres contractes[9] o dutes a terme per empleats públics de la pròpia institució sense justificació adient.
5. Proposar **de forma automàtica la contractació d'una prestació** actualment externalitzada, sense cap reavaluació de la necessitat o descartant per defecte la prestació del servei amb recursos propis.
6. Preparar contractes que **sobredimensionen les necessitats reals** de la institució o que inclouen elements que sobredimensionen **els costos**[10].
7. Preparar contractes d'impossible execució o amb **solucions tècnicament obsoletes o no homologades**[11].
8. Preparar **contractes de definició vaga**[12] **o d'escassa qualitat tècnica**[13] que faciliten la materialització d'altres riscos durant la fase de licitació (per

---

5 Per exemple, subministraments tecnològics per a un equipament sanitari que no té reconeguda aquella especialitat o que no disposa de personal amb l'especialització necessària per emprar-lo.
6 Per exemple, adjudicar, a empreses contractistes d'obres, contractes menors amb objecte contractual d'impossible comprovació transcorregut un temps des de la seva suposada execució: serveis de neteja de cunetes, de neteja de lleres, de sega de marges, etc.
7 Per exemple, l'adquisició d'una solució TIC que la unitat responsable no considera tècnicament necessària però que ha estat «recomanada» al responsable polític de l'ens en qüestió.
8 Per exemple, subministraments tecnològics innovadors, introduïts a un servei públic a través d'una prova pilot que crea aquella necessitat específica, i que es proposa contractar sense avaluar tots els costos del cicle de vida d'aquell subministrament (programari del subministrament, programari específic per connectar-lo amb altre maquinari emprat en aquell servei públic, manteniment, recanvis, etc.).
9 Per exemple, en contractes de vigilància i seguretat, incloure el servei de dipòsit i custòdia de claus quan ja hi ha un empleat públic que presta aquest servei o aquest se superposa amb prestacions idèntiques incorporades en un altre contracte.
10 Per exemple, projectes d'obra que inclouen partides alçades sobredimensionades per a imprevistos («matalàs»); que contenen amidaments d'unitats que falsegen les dimensions reals o inclouen en el desglossament d'amidaments el terme «altres»; o bé contemplen estructures innecessàries (per exemple, un revestiment geotècnicament innecessari en un túnel, que després no s'executarà però que s'hauria arribat a abonar de no haver funcionat el control).
11 Per exemple, tramitar un projecte d'un enllumenat d'un túnel en el qual es dissenyava una instal·lació que quedaria fora de la normativa pendent d'aprovar-se en pocs dies, a canvi d'un suborn en forma de comissió.
12 Per exemple, definició imprecisa de l'objecte del contracte d'una solució tecnològica perquè no es coneix bé què es requereix (no s'ha fet encara l'anàlisi funcional) però hi ha urgència per obtenir resultats, de forma que l'anàlisi funcional el farà la pròpia empresa contractista durant l'execució del contracte.
13 Per exemple, projectes d'obra pública amb: topografia reduïda que no inclou les condicions del contorn de l'obra i obliga a modificar el sistema d'excavació previst al projecte amb un sobrecost considerable; geotècnia inexistent o insuficient; plànols de traçat dibuixats a escala doble que la topogràfica, que comportaran desequilibris de centenars de milers de m3 de terraplè o expropiacions de negocis existents, etc.

exemple, durant la valoració de les ofertes) o durant l'execució (per exemple, modificacions substancials de les prestacions contractades).

2. Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència

Vulnerabilitats

En la preparació de contractes on la necessitat i idoneïtat de contractar prestacions és inqüestionable, subsisteix el risc de preparar una contractació que limiti indegudament l'accés a la licitació en condicions d'igualtat, no-discriminació i lliure competència.

El respecte a tots aquests principis, indispensables per aconseguir l'oferta econòmicament més avantatjosa, sovint **entra en tensió amb la necessitat de** l'ens públic de:

— **celeritat** per iniciar l'execució del contracte per causes diverses (fets sobrevinguts, dèficits de planificació...) o

— **assegurar la solvència de la futura empresa contractista i la correcta execució del contracte** (per exemple, quan se sap que es presentaran empreses amb les quals s'han tingut males experiències en l'execució d'anteriors contractes).

A aquesta tensió intrínseca al procés de preparació[14], s'hi afegeix una segona vulnerabilitat ja esmentada a l'àrea de riscos anterior: el marge de **discrecionalitat del judici tècnic** sobre quina és la contractació més idònia i eficient: la tria del tipus de contracte, del procediment d'adjudicació, de la durada del contracte, dels criteris de selecció de les empreses licitadores, dels criteris per avaluar la relació qualitat-preu de les ofertes presentades i les regles o fórmules de valoració, de les condicions d'execució més o menys exigents que tindran efecte sobre el preu estimat del contracte, etc.

La tercera vulnerabilitat són les **oportunitats d'influències externes o pressions internes per afavorir interessos privats** sobre aquell judici tècnic.

Riscos per a la integritat

Per això, dins d'aquesta àrea s'agrupen els riscos de:

— No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen directa o indirectament en la preparació de la contractació.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en la preparació de la contractació.

— Triar procediments que limitin la concurrència injustificadament.

— Preparar plecs que proporcionin un marge de discrecionalitat innecessari a la mesa de contractació a l'hora de valorar les ofertes, en perjudici de la precisió que requereixen les empreses licitadores per preparar ofertes ajustades al que realment es valorarà.

— Dissenyar plecs que afavoreixin o perjudiquin determinats operadors econòmics coneguts (tot vulnerant els principis de no discriminació, igualtat de

[14] Molts gestors públics s'hi refereixen informalment com a «dilema entre legalitat i eficiència» o expressions similars.

tracte, concurrència i de salvaguarda de la lliure competència) amb la tria de determinats elements dels plecs15.

— Dissenyar plecs que facilitin comportaments col·lusoris (requeriments per participar en la licitació, configuració dels lots, etc.).

— Preparar plecs que facilitin que l'empresa contractista esdevingui de facto un «poder adjudicador» a través de la subcontractació.

Exemples de pràctiques detectades

Algunes de les pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes es llisten seguidament, ordenades per grups de naturalesa homogènia.

Imparcialitat i independència

1. Participar en les decisions relacionades amb la preparació tècnica de la contractació, o en qualsevol altra tasca de supervisió o control de la mateixa, quan s'està en situació de conflicte d'interès.
2. Influir en qualsevol de les tasques tècniques pròpies de la preparació, supervisió o control dels plecs quan s'està en situació de conflicte d'interès.
3. Demanar al proveïdor actual d'un contracte que prepari els plecs de prescripcions tècniques per a la pròxima licitació.
4. Recolzar-se en determinats proveïdors durant la preparació dels plecs tècnics[16] de tal forma que influeixen en una configuració dels plecs que els afavoreix.

Objecte del contracte i configuració de lots

5. Descriure les prestacions objecte del contracte a mida d'un operador econòmic en particular.
6. Fragmentar artificialment l'objecte del contracte17 de forma que el valor estimat del contracte permeti seleccionar procediments:
   - d'adjudicació directa (contracte menor),
   - de tramitació més breu, menys obligacions de publicitat o amb un règim de control o possibilitats de recurs menys rigorós (contractes no harmonitzats).
7. En procediments ordinaris (oberts o restringits), no determinar amb precisió la prestació que es vol contractar, a través de pràctiques diverses: des d'una descripció absolutament vaga o difícil d'entendre, que desencoratja o desmotiva la concurrència18, fins a la tria del codi CPV equivocat, que

[15] El cas extrem seria el disseny de plecs a la mida d'un operador econòmic en particular.
[16] L'art. 115 de la LCSP sobre les consultes preliminars del mercat regula precisament la forma d'obtenir l'assessorament tècnic necessari per preparar els contractes i estableix les condicions i restriccions necessàries per salvaguardar la lliure competència i les condicions d'igualtat i no discriminació quan, amb caràcter excepcional, es consulti operadors econòmics actius en el mercat i susceptibles, per tant, d'esdevenir licitadors en aquell procediment.
[17] Els exemples són molt diversos: en projectes d'urbanització de carrers o vials municipals, fragmentar en contractes diferents la pavimentació, l'enllumenat i el mobiliari urbà; en necessitats recurrents de serveis, preparar contractes menors de durada anual (o fins i tot semestral), vulnerant el principi de concurrència i dificultant les economies d'escala que facilitarien la consecució d'ofertes econòmicament més avantatjoses).
[18] A més, incrementa la probabilitat de riscos a les altres fases de la contractació, com ara avaluar les ofertes presentades en fase de licitació com irregulars o inacceptables (art.

dificulta la concurrència d'operadors econòmics d'altres països de la Unió Europea.

8. Definir habitualment lots que afavoreixen operadors econòmics molt grans, tot i sabent que, ateses les característiques del mercat, la prestació s'acabarà subcontractant en moltes PIMES, triades per l'adjudicatari amb criteris que no respecten la igualtat i el lliure accés a les licitacions públiques.

9. Dissenyar lots que afavoreixen injustificadament determinats operadors econòmics, per exemple amb una capacitat de distribució molt concreta en un territori o amb un conjunt particularment «específic» de subministraments o serveis.

Pressupost base, valor estimat i preu

10. Establir un pressupost base per sota de preus de mercat que desencoratgi la concurrència en fase de licitació (i obrirà la porta a tramitar modificats en fase d'execució).

11. Calcular de forma incompleta el valor estimat del contracte per poder triar procediments d'adjudicació amb menys publicitat i un règim de recursos només intern (sense recurs especial).

Criteris de selecció d'empreses candidates o licitadores

12. Establir criteris de selecció per participar en la licitació injustificats o desproporcionats, que limitin la concurrència o afavoreixin determinats operadors econòmics; per exemple, requeriments de classificació, de solvència econòmica o tècnica desproporcionats a l'objecte contractual.

13. Convidar sempre els mateixos proveïdors en procediments amb negociació o en contractes menors.

Procediments, tramitació i terminis

14. Triar injustificadament el procediment amb negociació sense publicitat, per exemple, al·legant la no existència de competència per raons tècniques en determinats contractes de serveis tecnològics sense justificació adient.

15. Triar injustificadament la tramitació d'urgència.

16. Fixar terminis de presentació de les ofertes que dificulten la concurrència, perquè resulten insuficients per poder preparar les ofertes (contractes especialment complexes) o perquè coincidiran amb períodes clàssics de vacances («agosticitat»).

Criteris d'adjudicació

17. Redactar criteris d'adjudicació vagues que requeriran un exercici d'interpretació en fase de licitació. Aquesta interpretació pot perjudicar alguna empresa licitadora que hauria pogut plantejar la seva oferta de forma diferent d'haver-se precisat adequadament o, en el pitjor dels casos, crea oportunitats per afavorir o perjudicar alguna de les empreses licitadores.

18. Establir fórmules matemàtiques per al càlcul de la puntuació atorgable pel criteri preu que desvirtuïn la proporcionalitat a l'hora de transformar en punts les ofertes econòmiques; per exemple, ponderant les diferències entre les

---

167.e LCSP) i facilitar una nova licitació posterior on es pugui triar el procediment negociat sense publicitat.

ofertes[19] de forma que s'atorguin puntuacions tan similars que la licitació s'acabi decidint pels criteris d'avaluació sotmesos a judici de valor.

19. Establir fórmules per al càlcul de la puntuació atorgable pel criteri preu que vulnerin o posin en risc el principi d'adjudicació a l'oferta econòmicament més avantatjosa perquè faciliten que s'acabi elevant l'import d'adjudicació, com ara aquelles que atorguen més puntuació a l'oferta mitjana[20] (i que de retruc incentiven comportaments col·lusoris, que poden dur a excloure les ofertes no concertades, en qualificar-les de baixes anormals o temeràries).
20. Establir criteris d'adjudicació valorables mitjançant judici de valor sense regles, paràmetres o subcriteris per atorgar la puntuació, o bé descrits de forma tan vaga o imprecisa que, no sols complicaran aquesta tasca de la mesa de contractació, sinó que creen oportunitats per atorgar una puntuació parcial o arbitrària.
21. Fixar en el plecs l'admissibilitat de variants o millores sense establir criteris per valorar-les, ni límits precisos que evitin l'oferta de millores no relacionades amb les prestacions objecte del contracte.

3. Filtrar informació privilegiada

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de la **confidencialitat** de la informació relacionada amb el contracte que s'està preparant; informació que es coneix per raó del càrrec o lloc de treball que s'ocupa i quan encara no s'ha fet pública.

Des que s'inicia l'impuls del contracte, a vegades molt abans de l'inici formal de l'expedient de contractació, fins que finalitzen totes les tasques preparatòries dels plecs, els ens públics gestionen molta **informació sobre aquest contracte que no es farà pública a tots els operadors econòmics fins la publicació de l'anunci** de licitació o de la invitació a licitar (o, en ocasions, fins que es publica la intenció de realitzar consultes preliminars de mercat).

És particularment important per a la posterior fase de licitació que tots els operadors econòmics tinguin accés a la mateixa informació i en el mateix moment i condicions, per garantir la igualtat i la no-discriminació dels futurs candidats o licitadors.

Riscos per a la integritat

Per això, dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar conflictes d'interès de servidors públics que tenen accés a informació sobre la contractació que es prepara i que encara no s'ha fet pública.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'informació privilegiada.

— Avançar informació a determinats operadors econòmics abans que s'hagi fet pública, com a mínim, als mitjans legalment previstos.

---

[19] Exemple de fórmula que per atorgar la puntuació (Pi) ponderava al 25% la diferència entre les ofertes: Pi=Pmàx [1-0,25((Oi-Omín)/Omín)].

[20] Exemple de fórmula que pren com a referència no l'oferta amb el preu més baix (Omín) sinó la mitjana de les ofertes (M): Pi= Pmàx [1-((Oi – M)/M)].

— Proporcionar informació que no es preveu incloure en els plecs però que pot condicionar la concurrència o que pot contribuir a que el receptor prepari una millor oferta.

Exemples de pràctiques detectades

Algunes de les pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes detectades per l'Oficina Antifrau amb què es materialitzen aquests riscos són:

1. Donar a l'actual contractista accés informal a informació que encara no s'ha publicat, atorgant-li així un avantatge competitiu a l'hora de preparar l'oferta que presentarà en fase de licitació.
2. Comunicar informació que encara no és pública a través de contactes personals informals amb potencials empreses licitadores conegudes o persones relacionades amb aquestes.
3. Realitzar consultes informals al mercat (no s'ha fet públic l'objecte de la consulta a tots els possibles interessats, ni s'han publicat les raons que han motivat l'elecció dels operadors actius al mercat seleccionats com a assessors) per assessorar-se tècnicament per a la preparació dels plecs, de forma que s'avança informació sobre les característiques de la contractació sols als operadors triats.
4. Arribar a acords informals sobre el futur contracte amb un operador econòmic que l'ens públic vol que es presenti a la licitació; per exemple, assegurar-li que la pròrroga que els plecs contemplen com a possibilitat s'executarà indefectiblement (per tant, independentment de com s'executi el contracte), de forma que la durada del contracte no seran dos sinó quatre anys.
5. Passar informació privilegiada a empreses contractistes o assessorar-les en la redacció de les proposicions a canvi de contraprestacions en metàl·lic, regals o de contractar familiars a aquelles empreses o d'altres vinculades.

4. Adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació

Vulnerabilitats

Un cop l'òrgan de contractació ha pres la decisió de contractar, existeix una altra àrea important de riscos en la contractació que s'articula entorn de **l'oportunitat de pressions per adjudicar de facto sense recórrer als mercats** a la recerca de la millor oferta, perquè:

1. es requereix executar immediatament la prestació i els procediments de contractació requereixen molt temps o
2. es vol afavorir un operador econòmic en concret.

Riscos per a la integritat

Per això, dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar conflictes d'interès que poden originar pressions per adjudicar de facto.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'adjudicacions de facto.

— Evitar la incoació d'un nou expedient de contractació i aprofitar un contracte ja formalitzat per aconseguir la prestació.

— Falsejar la tramitació d'un procediment de contractació.

— Substituir irregularment la tramitació d'un expedient de contractació per altres fórmules de col·laboració no competitives, com ara convenis.

Per tant, si aquests riscos es materialitzen, es conculquen els drets dels operadors econòmics a accedir a les licitacions públiques i a rebre un tracte igual i no discriminatori per part del poders adjudicadors, i les pròpies institucions posen en risc (o renuncien a) l'obtenció de l'oferta econòmicament més avantatjosa per a la contractació d'aquella prestació.

Exemples de pràctiques detectades

Aquestes són algunes de les pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes detectades.

1. Continuar executant les prestacions d'un contracte (i abonant-ne el preu) més enllà de la vigència contractualment prevista, adjudicant de fet a l'anterior contractista.
2. Adjudicar directament serveis de manteniment als operadors econòmics als quals s'havia contractat un subministrament.
3. Encarregar, directament al proveïdor principal d'un contracte d'obres, prestacions addicionals que no han estat previstes i que haurien d'haver estat objecte d'una nova licitació.
4. Adquirir fàrmacs exclusius sense la convocatòria de procediments de contractació.
5. Aprofitar la definició imprecisa de l'objecte d'un contracte que ja s'està executant (o descrita amb una terminologia que sols els experts en la matèria poden interpretar) per satisfer una nova necessitat a través d'aquell mateix contracte, «estalviant-se» un nou expedient de contractació.
6. «Vestir» un expedient en casos que ja es té seleccionada l'empresa que es vol contractar i es vol simular el procediment.
7. Utilitzar la tramitació d'emergència per causes diferents a les excepcionals previstes a la LCSP.
8. Adjudicar directament a través d'un conveni de col·laboració quan la prestació reuneix les característiques d'un contracte de serveis subjecte a la normativa de contractació.
9. Encarregar la prestació a un ens que no compleix els requisits per ser considerat mitjà propi. Quan es produeix aquesta pràctica, s'incrementa la probabilitat que s'acabi subcontractant bona part de la prestació.
10. Adjudicar un contracte d'obres menor a un contractista a canvi d'obres al domicili particular d'un càrrec de designació política.

3. Riscos en la fase de licitació

La fase de licitació ha estat tradicionalment la més reglada, supervisada i amb més obligacions de transparència i retiment de comptes, atès que és en aquesta fase on es prenen decisions fonamentals respecte a qui ha de participar en el procediment competitiu i a qui se li adjudica el contracte.

Tot i que l'increment en les exigències de transparència i de millora de la motivació de les decisions han reduït de forma important les oportunitats de risc, es continuen detectant pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes entorn les quatre àrees de riscos que s'expliquen seguidament.

5. No evitar pràctiques anticompetitives

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de les **oportunitats de distorsions** (internes o externes a l'entitat adjudicadora) d'uns procediments molt reglats **per** tal de:

1. **Impedir o restringir l'accés** d'operadors econòmics actius al mercat a una licitació o
2. **falsejar l'autèntica competència durant la preparació de les ofertes** definitives.

Sense autèntica competència, no es pot garantir una contractació eficient. D'aquí l'obligació de les entitats adjudicadores de garantir el dret d'accés a les licitacions públiques en condicions d'igualtat i no-discriminació i de salvaguardar en tot moment la lliure competència.

Riscos per a la integritat

Dins d'aquesta àrea s'inclouen riscos diversos, com ara:

— No detectar els conflictes d'interès dels servidors públics que responen a les sol·licituds d'informació o aclariments durant el termini per a la presentació de les ofertes, que custodien les proposicions rebudes o, en procediments amb negociació, que coneixen el contingut de les negociacions amb cada empresa candidata o licitadora.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'informació privilegiada durant la fase de licitació.

— Crear dèficits o asimetries en la informació facilitada als operadors econòmics.

— No detectar pràctiques col·lusòries o no respondre-hi de forma adient.

— No vetllar per la confidencialitat de les proposicions fins la seva obertura pública.

— Falsejar la negociació, en aquells procediments que la contemplin, abans de la presentació de les ofertes definitives.

Exemples de pràctiques detectades

Algunes de les pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes detectades que materialitzen aquests riscos es llisten a continuació.

1. Incomplir les obligacions de publicitat en els terminis i en els mitjans oficials previstos.

2. Dificultar l'accés a la documentació completa que els candidats requereixen per preparar les ofertes.
3. No fer pública informació sobre les característiques del servei que es licita (sí coneguda per l'empresa contractista que actualment presta el servei) i que en cas de publicar-se permetria als operadors preparar propostes més competitives.
4. No fer pública informació relacionada amb aclariments sol·licitats per algun operador respecte a la documentació publicada (anunci o plecs).
5. Concretar els plecs, durant el termini de preparació i presentació de les proposicions, a partir de sol·licituds d'aclariments d'alguns operadors econòmics (per exemple sobre criteris d'adjudicació o les seves regles de valoració) i no ampliar el termini proporcionalment perquè tots els potencials licitadors puguin tenir aquesta informació en compte per a la preparació de les seves ofertes.
6. No detectar pràctiques col·lusòries[21], entre empreses licitadores o bé entre adjudicatàries d'un acord marc; per exemple, ofertes de cobertura (conegudes també com de resguard o «d'acompanyament»), que són més elevades que la que s'ha acordat que s'endugui el contracte o són simplement inacceptables.
7. No comunicar indicis de col·lusió a l'autoritat de competència que correspongui[22] (en l'àmbit de Catalunya, l'Autoritat Catalana de la Competència); per exemple, ofertes incoherents i injustificables d'una mateixa empresa licitadora a diversos lots d'un mateix contracte que podrien alertar d'un acord de repartiment de lots entre operadors.
8. No dur a terme cap negociació efectiva amb les empreses licitadores en aquells procediments que contemplin l'obligació de negociar, impossibilitant la consecució de l'oferta econòmicament més avantatjosa i perjudicant el pressupost de la institució.
9. Filtrar informació sobre les ofertes rebudes d'altres empreses licitadores durant el termini de presentació.
10. Efectuar canvis irregulars en la documentació lliurada per determinades empreses licitadores durant el termini de presentació de les ofertes o en qualsevol altre moment previ a l'obertura pública dels sobres.

---

[21] Segons l'art. 1.1. de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència: «Es prohibeix qualsevol acord, decisió o recomanació col·lectiva, o pràctica concertada o conscientment paral·lela, que tingui per objecte, produeixi o pugui produir l'efecte d'impedir, restringir o falsejar la competència en tot o part del mercat nacional i, en particular, els que consisteixin en el següent: a) La fixació, de manera directa o indirecta, de preus o altres condicions comercials o de servei. b) La limitació o el control de la producció, la distribució, el desenvolupament tècnic o les inversions. c) El repartiment del mercat o de les fonts d'aprovisionament. d) L'aplicació, en les relacions comercials o de servei, de condicions desiguals per a prestacions equivalents que col·loquin uns competidors en situació desavantatjosa davant d'altres. e) La subordinació de la subscripció de contractes a l'acceptació de prestacions suplementàries que, per la seva naturalesa o d'acord amb els usos de comerç, no tinguin relació amb aquests contractes.»

[22] Obligació prevista tant a la LCSP (art. 69.2, 132.3 i 150.1) com a la Llei 15/2007 de defensa de la competència.

6. Admetre o excloure empreses licitadores de forma esbiaixada

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn l'oportunitat d'afavorir o perjudicar determinats operadors econòmics en discernir quins candidats o licitadors poden participar en una licitació; judici que portarà a la decisió d'admetre'ls o excloure'ls del procediment.

La discrecionalitat d'aquest judici en concret ha estat tradicionalment molt delimitada gràcies als principis d'objectivitat, imparcialitat i independència que han de regir el procediment.

L'objectivitat es mira de garantir a través d'uns requisits previs de solvència tècnica i econòmica dels operadors, proporcionals a les característiques de les prestacions que es volen contractar; d'uns motius d'exclusió taxats, i de l'obligació que l'admissió o exclusió es fonamenti en els anteriors i es motivi adientment.

Per assegurar la **imparcialitat** i **independència** el legislador:

— ha separat aquest discerniment tècnic de qui decideix l'adjudicació (l'òrgan de contractació). En alguns procediments d'adjudicació, per incrementar les garanties d'imparcialitat la decisió d'admissió o exclusió recau en un òrgan col·legiat de naturalesa tècnica, la mesa de contractació, enlloc de deixar la decisió a mans d'una única persona.

— ha obligat l'òrgan de contractació a prevenir, detectar i resoldre els conflictes d'interès.

Tanmateix, no tots els procediments d'adjudicació requereixen mesa de contractació i, en les entitats del sector públic que no són Administració, la mesa de contractació és potestativa.

Riscos per a la integritat

Així, dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la decisió d'admetre o excloure una oferta al procediment de licitació (o bé tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les anteriors).

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'influir en la decisió d'admetre o excloure una oferta del procediment.

— Aplicar irregularment els criteris de selecció de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinades empreses candidates o licitadores.

— Rebutjar ofertes incurses en presumpció d'anormalitat sense avaluació o motivació suficients.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. No abstenir-se de participar en una mesa de contractació quan s'està en situació de conflicte d'interès.
2. Intentar influir en els membres d'una mesa de contractació perquè s'acceptin o rebutgin ofertes de forma irregular.

3. Admetre l'oferta d'una empresa licitadora que no compleix els requisits de solvència tècnica o econòmica exigits.
4. Admetre l'oferta d'una empresa licitadora en situació de prohibició per contractar:

— Que hagi incorregut en falsedat en efectuar la declaració responsable de l'art. 140 LCSP.

— Quan la persona física o els administradors de la persona jurídica estan incursos en supòsits d'incompatibilitat.

— Que hagin contractat persones que no han complert el període de refredament legalment establert en deixar el seu càrrec públic i abans de passar a prestar serveis al sector privat directament relacionats amb les seves antigues responsabilitats.

5. Admetre l'oferta d'una empresa licitadora que hauria de quedar exclosa perquè forma part d'una situació de conflicte d'interès irresoluble.
6. Admetre una oferta que inclou condicions per part de l'empresa licitadora que no s'ajusten als plecs.
7. Admetre una oferta rebuda fora de termini.
8. Admetre una oferta que mostra indicis de col·lusió o corrupció; per exemple, tres ofertes amb similituds que arriben a l'extrem de reproduir paràgrafs exactes amb errades ortogràfiques incloses i que alertarien d'ofertes de cobertura.
9. Admetre una oferta per sobre del pressupost de licitació.
10. Excloure una oferta qualificant-la d'anormalment baixa sense una fonamentació o justificació suficient.

7. Valorar de forma esbiaixada les ofertes

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de dues vulnerabilitats:

1. La naturalesa inherentment subjectiva de la valoració dels criteris la quantificació dels quals depèn d'un judici de valor; valoració que pot arribar a determinar la tria d'una o altra oferta com a econòmicament més avantatjosa.
2. Les oportunitats d'afavorir o perjudicar determinats operadors econòmics durant el procés de valoració tècnica.

Per **objectivar** aquell judici s'estableix l'obligació de basar-lo en criteris i règles de valoració precises fixades en els plecs, que han de permetre determinar la millor relació qualitat-preu. Per això, la probabilitat d'aquest risc queda en bona part condicionada per les decisions preses durant la preparació de la contractació (vegeu les àrees de risc I i II).

La **Imparcialitat i Independència** en aquesta valoració es miren d'assegurar de la forma explicada ja en l'àrea de riscos anterior (separant la valoració tècnica de la resolució d'adjudicació, i fixant obligacions clares en matèria de conflictes d'interès). Aquests dos principis resulten fonamentals a l'hora d'avaluar, puntuar i ordenar les proposicions rebudes per ordre decreixent de cara a la proposta d'adjudicació que la mesa de contractació haurà d'elevar a l'òrgan de contractació o, si no n'hi ha, els serveis dependents d'aquest últim.

Tanmateix, els tallers d'anàlisi de riscos amb gestors públics han posat de manifest que **és difícil per als membres de la mesa prendre en consideració únicament la informació continguda en les proposicions, sense tenir en compte l'experiència prèvia** amb aquells licitadors contractats amb anterioritat, tant si fou negativa com positiva.

L'ampliació de les obligacions de transparència i motivació de les decisions de la mesa de contractació ha de contribuir a reduir les oportunitats de subjectivitat, parcialitat o influències il·legítimes externes a l'hora de valorar les ofertes, tant en el sentit d'afavorir com de perjudicar determinats licitadors. Tanmateix, les vulnerabilitats inherents hi romanen —el risc zero no existeix— i la possibilitat que els riscos que es llisten a continuació es produeixin no desapareix.

Riscos per a la integritat

Dins d'aquesta àrea s'inclouen riscos com ara:

— No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la valoració de les ofertes (risc de parcialitat) o bé tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les anteriors (risc de dependència).

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'afavorir o perjudicar un licitador durant la valoració de les ofertes.

— Aplicar irregularment el procediment per valorar les ofertes o els criteris d'adjudicació i les seves regles de valoració, de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinats candidats o licitadors.

— Emetre judicis de valor sense les garanties d'objectivitat i imparcialitat mínimes establertes (motivació suficient i raonada de les valoracions i, en els casos previstos, emesa per un comitè d'experts adientment constituït).

— Modificar de facto els criteris d'adjudicació o les regles per valorar-los, configurant unes regles diferents de les que s'havien donat inicialment als licitadors per preparar les ofertes.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. No abstenir-se de formar part d'una mesa de contractació quan s'està en situació de conflicte d'interès.
2. No abstenir-se de fer una valoració tècnica per a una mesa de contractació quan s'està en situació de conflicte d'interès.
3. Intentar influir en una persona que estigui elaborant una valoració tècnica de les ofertes, per exemple, perquè no es declari deserta.
4. Acceptar un sobre de diners en metàl·lic a canvi d'afavorir l'adjudicació a un determinat licitador.
5. Avaluar els criteris de valoració automàtica (fórmula matemàtica) abans que els sotmesos a judici de valor, invertint un ordre de valoració que cerca garantir la imparcialitat en la valoració dels darrers.
6. Revisar en «segona volta» la puntuació dels criteris valorats mitjançant judici de valor per tal de millorar la puntuació de l'oferta que es vol afavorir.

7. Atorgar una puntuació als criteris d'adjudicació quantificables a través de judicis de valor sense motivar-la (o de forma insuficient), per negligència o per afavorir o perjudicar un determinat licitador.
8. No sotmetre els criteris qualitatius a la valoració d'un comitè d'experts amb qualificació apropiada, en els casos que és obligatori.
9. Crear subcriteris no inclosos en els plecs per justificar una determinada distribució de punts d'aquell criteri.
10. Ponderar la puntuació entre subcriteris que no estaven ponderats al plecs.
11. Elevar una proposta d'adjudicació a l'òrgan tècnic de selecció en què no es proposa l'empresa licitadora que encapçala la llista amb la millor oferta.
12. Acceptar millores quan els plecs no les preveien, tot discriminant qui no les ha proposat perquè no estaven previstes.
13. Acceptar millores no relacionades amb l'objecte del contracte.
14. Valorar les millores de forma arbitrària i no motivada o, fins i tot, afavorint algun licitador.
15. Valorar les millores emprant criteris no previstos als plecs.

8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar irregularment els contractes

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de tres vulnerabilitats pròpies d'aquest tram final de la fase de licitació:

1. Un cert marge de discrecionalitat per resoldre l'adjudicació del contracte per part de l'òrgan de contractació. Aquest marge ve donat per la capacitat de l'òrgan de contractació de decidir:

— Separar-se de la proposta d'adjudicació que li elevi la mesa de contractació o la unitat tècnica dependent d'ella.

— No adjudicar o subscriure el contracte o desistir del procediment d'adjudicació abans de la formalització.

2. **L'oportunitat** d'incloure, en el document en què es formalitzi el contracte, clàusules que podrien implicar una alteració dels termes de l'adjudicació o que, fins i tot, puguin arribar a perjudicar l'interès general.
3. La **coincidència en la mateixa persona de dues funcions que col·lideixen inherentment** i col·loquen l'òrgan de contractació en una situació de conflicte: la de decidir a qui adjudicar i la de resoldre els recursos al seu propi acord d'adjudicació, de manera que l'òrgan de contractació esdevé jutge i part[23].

Per això, el legislador estableix **límits (1) al marge de discrecionalitat** —les obligacions de motivar aquestes decisions (algunes amb motius taxats) i de transparència—, (2) **a l'oportunitat** —prohibint la introducció de clàusules que impliquin una alteració dels termes d'adjudicació— i (3) **als contractes en què la resolució dels recursos** a la decisió d'adjudicar **s'atribueix al mateix òrgan de contractació** —contractes susceptibles de recurs especial on la resolució del recurs s'atribueix a un òrgan diferent (a Catalunya, al Tribunal Català de Contractes del Sector Públic)—.

[23] Sobre funcions inherentment conflictives vegeu una explicació sintètica a Oficina Antifrau, 2016: pàg. 31 o a Stark, 2001: pàg. 335-351.

Riscos per a la integritat

Dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar els conflictes d'interès de la persona que constitueix l'òrgan de contractació, les persones que participen en la resolució dels recursos a l'acord d'adjudicació o en la formalització del contracte.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims per a la persona que constitueix l'òrgan de contractació, les persones que participen en la resolució dels recursos a l'acord d'adjudicació o en la formalització del contracte.

— Adjudicar injustificadament el contracte a un licitador que no ha presentat l'oferta econòmicament més avantatjosa.

— No adjudicar o subscriure el contracte o desistir del procediment de forma injustificada.

— Tramitar o resoldre irregularment els recursos administratius a l'acord d'adjudicació.

— Formalitzar el contracte irregularment.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. Adjudicar a una empresa licitadora que no ha presentat la millor oferta quan s'ha produït un error material en la proposta de la mesa de contractació; per exemple, en la suma de puntuacions o bé quan es proposa una empresa que no és la que encapçala la llista.
2. Adjudicar a una empresa licitadora en contra de la proposta dels serveis tècnics dependents de l'òrgan de contractació (quan no hi ha mesa) sense motivació tècnica d'aquesta decisió.
3. Dificultar o restringir l'accés a la informació sobre el procediment a una empresa licitadora que no ha resultat l'adjudicatària i podria recórrer la resolució d'adjudicació.
4. Introduir canvis en alguna clàusula, en el moment de formalitzar el contracte, no avalats per millores acceptades ni per altres raons jurídiques i que alterin els termes de l'adjudicació (negociacions il·legítimes).
5. Contactar informalment qui ha d'esdevenir adjudicatari d'un contracte o lot per tal que hi renunciï a favor d'un altre licitador amb la promesa «d'arreglar» properes licitacions.

4. Riscos en la fase d'execució

Aquesta fase s'inicia amb l'execució del contracte per obtenir les prestacions que l'ens públic necessita i finalitza amb l'extinció de totes les responsabilitats contractuals.

Malgrat que la correcta execució[24] de les prestacions és l'objectiu de la contractació —les fases anteriors són merament instrumentals—, sovint aquesta fase acaba sent la gran oblidada en termes de recursos. En aquest sentit, són nombroses les irregularitats posades de manifest en els tallers d'anàlisi de riscos amb gestors i en els informes dels òrgans de control.

9. Obtenir una prestació diferent a la contractada

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de dues vulnerabilitats inherents a l'execució del contracte.

Des del moment que es contracta una prestació als mercats, hi ha una dependència d'un tercer, l'empresa contractista, per obtenir la qualitat del servei o dels treballs acordada; la quantitat de subministraments o de servei contractada, i en general, la prestació en el temps i amb els costos acordats. Aquest tercer pot trobar **oportunitats d'incompliments** per factors diversos que s'analitzaran amb detall en propers *Documents de treball*; per exemple, dèficits en la supervisió de l'execució, o bé manca de precisió sobre la prestació o les condicions d'execució als plecs: com més precisió, més facilitat per detectar o acreditar incompliments contractuals. En aquest sentit, aquesta àrea de risc està molt condicionada per la materialització d'alguns dels riscos de la primera fase (en particular de les àrees I i II).

D'altra banda, poden produir-se **oportunitats d'influències externes o pressions internes per no detectar els incompliments** o no resoldre'ls adientment.

Riscos per a la integritat

Per això, dins d'aquesta àrea s'inclouen riscos diversos, com ara:

- No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la supervisió de l'execució o bé hi tenen ascendència jeràrquica o funcional.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi de no supervisar adequadament l'execució.
- No detectar incompliments en l'execució de la prestació o de totes les condicions d'execució pactades.
- Reconèixer com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon amb la realitat.
- Acceptar increments de preus irregulars o injustificats.
- No resoldre les deficiències detectades durant l'execució del contracte.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. No detectar la no execució d'obres o serveis o el lliurament de subministraments establerts al contracte; per exemple, no detectar terraplens

[24] Entenent per correcta aquella que sigui respectuosa amb els principis de eficàcia, eficiència, legalitat, transparència i integritat.

aixecats en tongades d'un metre i amb compactació insuficient fins que comencen a aparèixer assentaments i esquerdes importants en un tram de carretera.

2. No detectar la substitució de determinats treballs o subministraments per d'altres que no acompleixen les especificacions; per exemple, lliurament de cadires d'oficina amb prestacions d'ergonomia inferiors a les presentades en l'oferta (però que es facturaran tal i com es van acordar en el contracte).
3. No exigir la rectificació d'un incompliment dels termes del contracte; per exemple, detectar la no execució d'un reg d'emprimació preceptiu quan les obres de pavimentació d'una rotonda estan gairebé enllestides i no exigir l'enderroc de l'obra per tal d'executar-lo i assegurar el correcte funcionament del paviment.
4. Certificar amidaments ficticis; per exemple, amidaments de moviments de terres sobredimensionats en una obra.
5. Certificar un nombre d'hores d'un professional d'una determinada qualificació prevista als plecs, quan en realitat les ha efectuat un professional molt menys qualificat.
6. Certificar moltes més hores de servei d'un professional de les realment executades.
7. Proposar o acceptar preus contradictoris inflats, desproporcionats o no de mercat; per exemple, acordar preus contradictoris al doble dels del banc de preus de mercat de l'any d'execució dels treballs, a canvi d'un suborn en forma de comissió equivalent al 3% de l'obra executada.

10. Modificar injustificadament el contracte

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de:

1. les **oportunitats de blaixos en el judici per discernir** les modificacions de la prestació —o dels termes en què s'ha d'executar— estrictament necessàries ateses incidències o imprevistos sorgits durant l'execució del contracte, que **desvirtuen el contracte inicial fins al punt que el converteixen en un contracte diferent**.
2. les **oportunitats d'influències externes o pressions internes** per modificar injustificadament un contracte.

El legislador mira de reduir aquestes oportunitats a través d'obligacions de transparència, de motivació de les decisions, controls interns i la regulació dels límits a les modificacions contractuals, pròrrogues o als contractes complementaris.

Tanmateix, cal tenir en compte que, en ocasions, aquestes modificacions no es formalitzen, sinó que, simplement, es produeixen.

Riscos per a la integritat

Aquesta àrea agrupa els riscos següents:

— No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la proposta o preparació de qualsevol modificació contractual o bé les que tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre aquelles.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi de modificar injustificadament el contracte.

— Aprovar modificacions que afectin al contingut essencial del contracte: que alterin l'objecte o import global; que canviïn l'equilibri del contracte en benefici de l'empresa contractista; que introdueixin condicions que haurien permès la selecció de candidats diferents o la selecció d'un adjudicatari diferent en fase de licitació, etc.

— Acceptar modificacions de facto de l'objecte del contracte o les condicions d'execució.

— Aprovar o no detectar, segons el cas, la substitució injustificada o irregular de l'adjudicatari o de l'executor (si se subcontracta) del contracte.

— Aprovar pròrrogues del contracte innecessàries o injustificables.

— Aprovar contractes complementaris injustificats o irregulars.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. Proposar modificacions que superen, fins i tot, el 50% del valor inicial.
2. Aprovar la modificació de contractes d'obra amb informes de supervisió desfavorables.
3. Aprovar una modificació demanada pel contractista que comporta una minva important de la qualitat de l'obra sense reducció de l'import a abonar; per exemple, la modificació d'un pont inicialment projectat com atibantat per substituir-lo per una estructura mixta de formigó armat i acer que incloïa una armadura d'impossible execució i que va comportar un retrocés tecnològic molt significatiu respecte d'estructures contemporànies similars.
4. Executar serveis no previstos inicialment als plecs aprofitant objectes contractuals o descripcions de les prestacions molt vagues o imprecises (contractes coneguts en determinats àmbits com «contractes xiclet»).
5. Acceptar o no detectar, segons el cas, la subcontractació de la totalitat del contracte (per exemple, d'una obra) o bé contrària al que s'estableix als plecs.
6. Acceptar o no detectar, segons el cas, la cessió d'un contracte quan no es compleixen els requisits per fer-ho.
7. Tramitar pròrrogues malgrat la insatisfacció amb la qualitat de la prestació rebuda perquè en fases anteriors havien estat «garantides» al contractista.
8. En contractes derivats d'un acord marc, acordar pròrrogues amb el proveïdor fora de les clàusules de l'acord marc.
9. Impulsar pròrrogues immediatament després de la formalització del contracte, quan encara no és possible valorar la conveniència de la pròrroga.
10. Proposar contractes complementaris on no queda justificat que siguin necessaris per a l'execució de l'obra tal i com estava descrita, ni que l'obra no pugui separar-se del contracte inicial tècnicament o econòmicament.
11. Proposar contractes basats en necessitats espúries per adjudicar contractes complementaris a l'adjudicatari de l'obra que s'està executant.

11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de dues vulnerabilitats intrínseques:

1. **Oportunitats de biaixos en el judici sobre si allò facturat coincideix amb la realitat i amb les condicions de pagament legalment previstes** (al contracte o a la normativa). En aquest sentit, aquesta àrea de riscos està directament vinculada a les dues àrees de risc anteriors (àrees IX i X: certificacions fraudulentes, preus contradictoris inflats, modificacions irregulars...) o a la d'adjudicar directament a un operador al marge del procediment de contractació (àrea IV). Així, si algun dels riscos d'aquelles àrees es materialitzen, la probabilitat d'autoritzar pagament injustificats o fraudulents s'incrementa proporcionalment.
2. El moment de l'autorització conté una **oportunitat d'influències externes o pressions internes per alterar les condicions o fins i tot els imports** dels pagaments.

Riscos per a la integritat

Així, dins d'aquesta àrea s'inclouen els següents riscos:

— No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en l'autorització dels pagaments o bé tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les anteriors.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi de pagaments irregulars o injustificats.

— Avançar pagaments abans que l'empresa contractista tingui el dret.

— Autoritzar pagaments irregulars o fraudulents.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les irregularitats, pràctiques fraudulentes o corruptes detectades.

1. Pressionar perquè s'autoritzi el pagament abans d'iniciar l'execució; per exemple, perquè l'adjudicatari facturi i cobri a finals d'aquest exercici una prestació que no es començarà a executar fins l'any següent.
2. Acordar pactes fraudulents per raons alienes a l'objecte del contracte; per exemple, pagaments per accelerar els treballs per tal de poder inaugurar una obra abans d'unes eleccions.
3. No detectar i pagar factures per subministraments no lliurats o per treballs o serveis no executats.
4. Acceptar factures contràries a les clàusules contractuals; per exemple, facturar honoraris per redacció de projectes d'obra segons paràmetres del pressupost d'execució contemplat a l'avantprojecte o l'estudi informatiu, enlloc de seguir els paràmetres de càlcul continguts als plecs que regien l'adjudicació, de forma que l'import és superior al pactat.
5. Migrar «costos» entre contractes; per exemple facturar en un contracte de serveis les hores d'un expert procedents d'un altre contracte amb el mateix contractista.

12. No exigir responsabilitats per incompliments

Vulnerabilitats

Aquesta àrea de riscos s'articula entorn de dues vulnerabilitats:

1. les oportunitats d'influències externes o pressions internes per tal que no s'exigeixin responsabilitats.
2. les oportunitats per no incoar (o no resoldre adientment) procediments d'exigència de responsabilitats a:

— l'empresa contractista que incompleix les condicions contractuals o

— persones de l'entitat adjudicadora que han incorregut en pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes (o les han facilitat).

Riscos per a la integritat

Així, dins d'aquesta àrea s'inclouen els riscos de:

— No detectar els conflictes d'interès de les persones responsables de proposar o incoar els procediments adients d'exigència de responsabilitat o bé aquelles que tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les primeres.

— No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi de no exigir responsabilitats per incompliments contractuals.

— No exigir les responsabilitats legalment previstes als adjudicataris per incompliments de la normativa de contractació o dels plecs contractuals.

— No exigir responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes o faciliten la seva materialització.

Aquesta manca d'exigència de responsabilitats incrementa la probabilitat que en posteriors contractacions d'aquella entitat adjudicadora es materialitzi qualsevol dels riscos identificats en les 11 àrees anteriors.

Exemples de pràctiques detectades

Seguidament es llisten algunes de les pràctiques irregulars o fraudulentes detectades.

1. No proposar o no incoar el procediment per tramitar les penalitats previstes per incompliment del contracte, per exemple:

— per reduir el preu unitari per manca de qualitat, quan així està reconegut als plecs de prescripcions tècniques.

— per sancionar els incompliments dels terminis d'execució totals imputables al contractista.

2. No instar la revisió d'ofici quan es detecten causes que ho justifiquen o bé, si caduca el procediment iniciat de revisió, no tornar a incoar-lo quan no ha prescrit la infracció que la justifica.
3. No executar les garanties en cas de defectes o vicis ocults descoberts quan ja s'ha efectuat la recepció de l'obra.
4. Retornar les garanties abans de temps per donar liquiditat a un contractista.
5. No valorar detingudament la possibilitat de reclamar danys i perjudicis per pràctiques col·lusòries.

6. No proposar o no incoar (o deixar caducar si han estat ja incoats) expedients disciplinaris per incompliments de les obligacions dels empleats públics al llarg del procediment de contractació o responsabilitats patrimonials a les autoritats[25].
7. No presentar denúncia o querella criminal contra un servidor públic quan es té coneixement que ha acceptat un suborn d'una empresa contractista i optar, simplement, per convidar-lo a demanar la baixa voluntària de la institució.

5. Quins són els riscos inherents més probables i greus a la vostra organització?

Les vulnerabilitats intrínseques a la contractació exposades al llarg d'aquest document fan possibles els riscos identificats; i les pràctiques citades com a exemples en són una mostra.

Per això, els ens públics **necessiten avaluar aquestes 12 àrees de riscos per esbrinar:**

1. **La probabilitat que es materialitzin els riscos.** Aquesta probabilitat es pot avaluar numèricament, comptabilitzant la freqüència amb què les pràctiques llistades com a exemple, o d'altres que responguin al mateix risc, s'hagin produït en el termini seleccionat per a l'avaluació (els darrers 5 anys és un termini emprat amb freqüència). Algunes metodologies de gestió de riscos opten per una avaluació més qualitativa a través de grups de persones representants de diverses funcions (i, per tant, amb diferents perspectives), relacionades amb l'àmbit que s'avalua (la contractació en aquest cas), per valorar si cadascun dels riscos és molt probable, probable o poc probable.
2. **La gravetat si es produeixen les pràctiques irregulars, fraudulentes o corruptes** que materialitzen aquells riscos. Aquesta gravetat novament es pot valorar de forma quantitativa (per exemple, a través de qüestionaris) o qualitativa, demanant als integrants del grup avaluador que valori si la materialització de cada risc seria molt greu, greu o poc greu.

La valoració dels riscos presentats seqüencialment a través de les 12 àrees, d'acord amb aquests dos criteris de probabilitat i gravetat, facilita:

— una avaluació exhaustiva i ordenada de tots els riscos inherents i, si s'escau,

— una priorització dels riscos (o àrees de riscos completes) que requereixen una gestió immediata en cas que n'hi hagin molts valorats amb puntuacions molt elevades, o qualificats de molt probables o molt greus, i els recursos per iniciar-ne la gestió siguin limitats. Per a aquelles àrees o aquells riscos molt probables i molt greus, serà inajornable el disseny i posada en marxa de mesures que conformaran el pla de prevenció.

Les mesures preventives eficaces són aquelles que actuen sobre els factors que generen, potencien o perpetuen els riscos. D'aquí la necessitat d'identificar tots els

[25] La disposició addicional 28.2 de la LCSP, sobre responsabilitat de les autoritats i del personal al servei de les administracions públiques, relativa a la infracció o aplicació indeguda dels preceptes de la Llei de Contractes no exigeix, en el text vigent, l'existència de negligència greu per a l'exigència de responsabilitat disciplinària.

factors que incideixen sobre un risc i dissenyar, per a cadascun, alguna mesura que redueixi la probabilitat que aquell risc es materialitzi, fins que el risc residual sigui tolerable per a la institució.

Per això, en el proper *Documents de treball* s'explica en què consisteix l'anàlisi de riscos, què són els factors de risc i quins tipus cal cercar dins les organitzacions, així com la definició i tipus de mapes de riscos, i com els mapes de factors faciliten l'anàlisi sistemàtica dels riscos que cada institució hagi decidit prioritzar, amb l'objectiu de dissenyar plans de prevenció realment eficaços.

Acceptant aquesta metodologia, la intervenció agrupa aquest riscos

FASE ELECCIÓ DEL PROCEDIMENT:

Recórrer a procediment negociat quan no es donen les circumstàncies per a això.

Fraccionar l'objecte del contracte per sostreure a les regles de publicitat i concurrència.

Utilitzar el contracte menor com adjudicació directa.

Motivació estàndard de la necessitat de l'e-contracte

No informar els costos i preus de mercat

Us dels documents As genèriques com sistema d'eludir normes de contractació.

FASE ADJUDICACIÓ DEL CONTRACTE:

"Orientar" el procés per adjudicar contractes a persones que es troben sotmeses a incompatibilitats o en situació de conflicte d'interessos que poden influir o intervenir en favor de determinats licitadors.

"Orientar" el procés per adjudicar els contractes a l'anterior contractista.

Manca de claredat al fixar els criteris d'adjudicació.

Ponderació poc adequada dels criteris d'adjudicació.

Criteris molt senzills de complir

EN FASE EXECUCIÓ DEL CONTRACTE:

Utilització arbitrària de les prerrogatives

Absència de controls sobre la prestació, que genera problemes de qualitat.

Modificació de contractes trencant el principi de concurrència i igualtat de tracte.

Modificació de contractes freqüents.

Continuïtats de contractes quan s'han exhaurit terminis pròrroga

ALTRES

Nombrosos contractes menors.

Deficient identificació de les necessitats de l'entitat

Mala definició de l'objecte a contractar

Retards en l'inici o en la tramitació de l'expedient

Deficient execució de la prestació per part del contractista

Omissió de tràmits preceptius

Contingut inadequat de la documentació del contracte

Contractes de coedició, pactant l'exclusivitat els tercers aliens a l'Administració

Contractació mitjançant procediment exclusivitat advocats

Imposició de penalitats a partrt de les observacions que realitza la Intervenció en la recepció material de la inversió

Els mateixos objectes contractuals amb la mateixa empresa contractats per Ajuntament i els seus OOAA, i empreses. (Fraccionament contractual utilitzant els ens dependents)

Contraccions a persones retribuïdes per capítol 1 per l'Ajuntament.

SUBVENCIONS

Coincidència en un únic tercer de la condició de beneficiari de subvenció i contractista.

En la majoria de les subvencions directes atorgades mitjançant l'art. 22.2.c) no es justifica l'excepcionalitat en els termes exigits en aquest precepte (pel contrari són reiterades en el temps pel mateix projecte/activitat).

Un alt percentatge dels costos (75%-90%) de les activitats subvencionades són despeses de personal per la qual cosa podria tractar-se d'un contracte.

Manca de controls sobre els reintegraments.

Manca control sobre possibles concertacions del beneficiari prohibides per l'art. 29.7 LGS.

Subvencions reiterades en el temps per projectes similars.

Subvencions reiterades en el temps finançant més d'un 50% de la despesa del projecte.

Finançament a través de la Convocatòria general de subvencions, per diferents òrgans gestors, a projectes no ben definits i amb criteris excessivament genèrics per atorgar les subvencions en convocatòria general.

Entitats que reben en el mateix exercici múltiples subvencions de tota l'organització municipal (Ajuntament i ens dependents)

NEGOCIS PATRIMONIALS

Operacions complexes.

Coincidència en un únic tercer de la condició de cessionari gratuït de locals municipals i beneficiari de subvenció.

Quasi totes adquisicions d'habitatges o immobles s'efectuen mitjançant un encàrrec de gestió.

Moltes de les adquisicions d'immobles per retracte es tracta d'habitatges ocupats.

Els informes de valoració i taxació dels expedients patrimonials són interns, i no expliquen part dels paràmetres utilitzats.

Els informes de valoració dels expedients d'alienació o permuta de béns municipals son interns, i no expliciten el valor net comptable del bé ni especifiquen l'impacte patrimonial (pèrdues o beneficis).

Inexistència regulació dels imports que es cobren per cessió gratuïtes a entitats socials

Venda de material d'impremta sense procediment.

Convenis urbanístics que s'aproven i es signen sense fiscalització prèvia, que deriven posteriorment en negocis patrimonials sense que s'hagi consolidat la naturalesa patrimonial del bé.

CONCLUSIONS DE l'ANÀLISI DE LA CONTRACTACIÓ CELEBRADA AL 2019 PER L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

Justificació de la necessitat de la contractació

Segons la LCSP, en el seu article 28.1, la naturalesa i extensió de les necessitats que pretenen cobrir-se mitjançant el contracte projectat, així com la idoneïtat del seu objecte i contingut per satisfer-les, han de determinar-se amb precisió i deixar-se constància d'això en la documentació preparatòria del procediment d'adjudicació. Aquest requeriment, com assenyala el ja citat article 1 del mateix text legal, té per objecte obtenir una eficient utilització dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de béns i la contractació de serveis mitjançant la definició prèvia de les necessitats a satisfer.

L'article 28.1 del LCSP també estableix, amb caràcter general, per a tots els ens, organismes i entitats del sector públic que no podran celebrar-se contractes que no siguin necessaris per al compliment i realització de les seves finalitats institucionals.

Els informes raonats dels serveis promotors sobre la naturalesa i extensió de les necessitats que pretenen cobrir-se amb el contracte projectat, així com sobre la idoneïtat del seu objecte i contingut per satisfer-les, s' incorporen amb caràcter previ i general en la tramitació dels expedients.

En molts supòsits les explicacions son genèriques sense concretar el motiu pel qual s'inicia l'expedient.

Cal millorar la planificació i programació de la contractació. L'art 28.4 de la LCSP estableix que "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".

No es constaten mesures per donar compliment a la previsió de l'esmentat precepte. Per contra es donen supòsits de continuïtats de serveis o As genèriques, que son procediments al marge de la LCSP per suplir defectes de planificació.

En l'actualitat tant la LRBRL com el TREBEP la defensa jurídica i protecció de tot el personal municipal, qualsevol que sigui la naturalesa de la seva relació en els procediments que se segueixin contra ells davant de qualsevol ordre jurisdiccional, com a conseqüència de l'exercici legítim de les seves funcions o càrrecs públics, apareix configurada com un dret individual d'aquells, el compliment del qual es posa a càrrec de l'Ajuntament.

Caldria conciliar el dret de defensa amb els interessos municipals establint una regulació de la protecció a oferir per l'Ajuntament, per via dels seus serveis jurídics, el contracte d'assegurances municipal o una reglamentació que estableixi les quantitats màximes a sufragar o a compensar. Als contractes de defensa jurídica en procediments penals caldria separar als pressupostos presentats entre les fases d'instrucció, inter mitja i de judici oral.

Inici de l'expedient de contractació.

Els expedients de contractació han de començar formalment amb una ordre d'inici de la tramitació acordada per l'òrgan de contractació, com disposa l'article 116 del LCSP.

En general aquest extrem és observat.

En l'expedient s'ha de justificar adequadament:

a) L'elecció del procediment de licitació.

b) La classificació que s'exigeixi als participants.

c) Els criteris de solvència tècnica o professional, i econòmica i financera, i els criteris que s'han de tenir en consideració per adjudicar el contracte, així com les condicions especials de la seva execució.

d) El valor estimat del contracte amb una indicació de tots els conceptes que l'integren, inclosos sempre els costos laborals si n'hi ha.

e) La necessitat de l'Administració que es vol satisfer mitjançant la contractació de les prestacions corresponents; i la seva relació amb l'objecte del contracte, que ha de ser directa, clara i proporcional.

f) En els contractes de serveis, l'informe d'insuficiència de mitjans.

g) La decisió de no dividir en lots l'objecte del contracte, si s'escau.

En general tots els expedients acompleixen aquests requeriments, si bé, les motivacions solen ser genèriques. Tenen especial importància la justificació de la solvència tècnica o professional, i econòmica i financera, i els criteris que s'han de tenir en consideració per adjudicar el contracte. Els primers per les possibles limitacions a la llibertat de concurrència i els segons per l'increment de discrecionalitat que pot implicar. Caldria millorar aquests aspectes.

Plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques

El PCAP, contemplat en els articles 115 del LCSP i 67 del RGLCAP, ha d'incloure, entre altres extrems, els pactes i condicions definitoris dels drets i obligacions que assumiran les parts del

contracte i qüestions tals com els criteris d'adjudicació, preu, presentació d'ofertes, règim de pagaments, etc.

El plec de prescripcions tècniques (PPT) regulat en els articles 121 del LCSP i 68 del RGLCAP, per la seva banda, ha de recollir tots els aspectes relatius a fi del contracte, havent de descriure's en el mateix amb precisió les prestacions que vagin a ser contractades i definir les seves qualitats, a fi d'oferir a les empreses que estiguin interessades a licitar, informació suficient.

Tots dos documents, per tant, han de tenir un contingut determinat i diferenciat.

No sempre el contingut del PPT és adequat ja que algunes de les característiques, requisits i condicions de prestació contractual no es determinen en aquest document, sinó que la seva concreció s'atribueix als licitadors en les ofertes (mitjans materials i personals necessaris, horaris i calendaris, prestacions relacionades amb el manteniment del servei, etc.). Aquestes deficiències del PPT, quant a la informació que mitjançant aquest document, posat a la disposició de les empreses potencialment interessades en el contracte, afecten als principis de publicitat i transparència que han de presidir la contractació pública.

Els plecs de clàusules administratives particulars d'alguns dels expedients fiscalitzats no van concretar suficientment els mitjans acreditatius de la solvència, els criteris d'adjudicació, la documentació que havien de presentar els licitadors o el termini de durada del contracte, la qual cosa contribueix a limitar la informació que s'ofereix a les empreses que poguessin haver estat interessades en el contracte, essent principis en la contractació pública els de publicitat i transparència. També, pot afectar a la definició de l'objecte contractual. El Tribunal de Cuentas sol insistir en la cura d'aquest principis.

Hi ha una inclusió habitual de criteris automàtics, de senzill acompliment i escassa vàlua econòmica, que minven el pes relatiu dels altres criteris.

Es sol incloure, sense motivar de forma adient, tal i com exigeix l'art. 145-2 de la LCSP, criteris qualitatius sobre organització, metodologia i experiència del personal.

Es van incloure en alguns plecs de prescripcions tècniques aspectes que havien de figurar en els plecs de clàusules administratives particulars, la qual cosa, a més de no ser conforme amb la normativa, implica que, quan aquells solament van figurar en el plec de prescripcions tècniques, aquests aspectes no van quedar específicament sotmesos al control previ de de secretaria e intervenció del que són objecte els plecs de clàusules administratives particulars, però no els de tècniques.

Càlcul i determinació del pressupost dels contractes

La fixació del pressupost és un element bàsic per a la determinació del preu dels contractes, en la quantificació dels quals hauran de tenir-se en compte els preus habituals del mercat. Excepcionalment, el LCSP admet que, inicialment, el pressupost pugui no ser determinat, com és el cas al que es refereix l'article 170.b), en el qual es preveu que puguin adjudicar-se els contractes mitjançant procediment negociat sense publicitat "quan es tracti de contractes en els quals, per raó de les seves característiques o dels riscos que comportin, no pugui determinar-se el preu global".

La justificació del preu fixat i el desglossament de costos, no resulten sempre suficientment especificats en els expedients.

Certificat d'existència de crèdit

El certificat d'existència de crèdit, document de naturalesa comptable, té la funció d'acreditar formalment que per a l'aplicació i import que figura en el document de retenció de crèdits per gastar, existeix saldo de crèdit disponible. L'article 219.2 lletra a) del TRLRHL estableix que ha de comprovar-se per l'interventor "l'existència de crèdit pressupostari i que el proposat és l'adequat a la naturalesa de la despesa o obligació que es proposi contreure". D'altra banda, l'article 109.3 del LCSP, quan es refereix al contingut de l'expedient de contractació, en el paràgraf segon, disposa que "així mateix, haurà d'incorporar-se el certificat d'existència de crèdit o document que legalment li substitueixi (...)", sent part del contingut mínim del contracte "el crèdit pressupostari o el programa o rúbrica comptable amb càrrec al que s'abonarà el preu, si escau" (article 26.1 lletra k del LCSP).

En els expedients contractuals consta l'emissió del corresponent document de certificat de crèdit.

Determinació del preu i de l'objecte del contracte

El LCSP regula en l'article 35, com a contingut mínim del contracte, entre uns altres, la definició de l'objecte i el preu cert o la manera de determinar-ho de conformitat amb els articles 86, "l'objecte dels contractes del sector públic deurà ser determinat" i 87 del mateix text legal "la retribució del contractista consistirà en un preu cert que haurà d'expressar-se en euros (...)".

El PPT no sempre defineix adequadament les característiques tècniques de les prestacions del contracte, d'acord amb els articles 100 de la LCSP i 68.1 del RGLCAP, al no regular-se aspectes del contracte com a dotacions de personal, maquinària i vehicles necessaris, determinació dels horaris, de les actuacions de control per la direcció facultativa o el responsable administratiu del contracte, i a l'encomanés al propi contractista la definició d'elements que en formen part de l'objecte contractual, com , horaris, elaboració del pla de manteniment preventiu i d'inspeccions.

En altres casos es deixa al criteri dels licitadors l'elaboració de el "projecte d'organització i gestió del servei", del "pla d'explotació dels serveis" i del "avanç del pla director del servei", com a documents a presentar en les seves ofertes, quan l'organització del servei a prestar i les seves característiques constitueixen el contingut propi del PPT del contracte que ha d'elaborar-se unilateralment per l'Administració abans de la licitació perquè les empreses licitadores puguin preparar les seves ofertes en coherència amb els requisits i les necessitats reals de l'Administració, conforme els articles 116 i 117 del LCSP i 68 del RGLCAP.

Fraccionament de l'objecte del contracte

L'article 86 del LCSP, en els seus apartats 2 i 3, disposa que no podrà fraccionar-se un contracte amb la finalitat de disminuir la quantia de el mateix i eludir així els requisits de publicitat o els relatius al procediment d'adjudicació que corresponguin, de manera que quan l'objecte del contracte admeti fraccionament i així es justifiqui degudament en l'expedient, podrà preveure's la realització independent de cadascuna de les seves parts mitjançant la seva divisió en lots, sempre que aquests siguin susceptibles d'utilització o aprofitament separat i constitueixin una unitat funcional o així ho exigeixi la naturalesa de l'objecte.

Informes del Servei Jurídic

El LCSP, en el seu article 115.6, en relació amb la disposició addicional 2ª, apartats 7 i 8 del mateix text legal, exigeix que el PCAP sigui informat amb caràcter previ a la seva aprovació pel Servei Jurídic respectiu. La finalitat d'aquest informe és oferir un pronunciament sobre la

legalitat de l'expedient, mentre que en ell es regulen qüestions essencials de la contractació, com els criteris d'adjudicació, o que afecten als drets i obligacions de les parts. L'informe de la Secretaria de vegades és de contingut descriptiu i no incorpora pronunciament sobre la legalitat del PCAP.

Tramitació d'urgència

D'acord amb l'article 112 del LCSP, la tramitació d'urgència solament es justifica per l'existència d'una necessitat inajornable o quan calgui accelerar l'adjudicació per raons procediment ordinari, la qual cosa pot afectar a la concurrència, per la qual cosa aquest tipus de tramitació ha d'estar degudament justificat en el corresponent expedient contractual.

CONFLICTES D'INTERESSOS

La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes de Sector Públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives de el Parlament Europeu i de Consell 2014/23 /UE i 2014/24 / UE, de 26 de febrer de 2014, estableix en el seu article 64 que els òrgans de contractació hauran de prendre les mesures adequades per lluitar contra el frau, el favoritisme i la corrupció, i prevenir, detectar i solucionar de manera efectiva els conflictes d'interessos que puguin sorgir en els procediments de licitació per tal d'evitar qualsevol distorsió de la competència i garantir la transparència en el procediment i la igualtat de tracte a tots els candidats i licitadors.

A aquests efectes el concepte de conflicte d'interessos comprendrà, al menys, qualsevol situació en què qualsevol tipus de personal al servei de l'òrgan de contractació, que a més participi en el desenvolupament del procediment de licitació o pugui influir en el resultat de la mateixa, tingui directament o indirectament un interès financer, econòmic o personal que pogués semblar que compromet la seva imparcialitat i independència en el context del procediment de licitació.

Es detecten algunes concretes situacions, en cap cas, ni molt menys, generalitzades, que podrien ser susceptibles de conflicte d'interès. Es obligació dels òrgans gestors arbitrar un sistema que detecti i previngui si realment, en algun cas, s'arriba a donar aquesta circumstancia.

Publicitat dels contractes

La publicitat és un principi fonamental que informa la contractació administrativa. L'obligació de transparència que recau sobre l'Administració contractant ha de garantir, en benefici de tot potencial licitador, una publicitat adequada que permeti donar a conèixer, suficientment, les prestacions objecto de contractació i controlar la imparcialitat dels procediments d'adjudicació. El principi de publicitat resulta substancial en la fase de licitació i en la comunicació de l'adjudicació i posterior formalització.

Amb caràcter general queda complerta aquesta obligació.

Adjudicació dels contractes

En l'adjudicació dels contractes administratius han de salvaguardar-se, particularment, els principis de transparència, publicitat i concurrència, de manera que tots els potencials licitadors puguin concórrer en condicions d'igualtat a la licitació. És en els estudis previs i en la preparació del contracte on han d'establir-se, justificadament, el procediment més adequat per contractar i els criteris a prendre en consideració en funció del tipus de prestació que es tracti, havent d'aquests estar vinculats a fi del contracte i tenint per finalitat determinar quin és l'oferta

que resulta més avantatjosa per a les Administracions. En tot cas, l'adjudicació haurà d'estar motivada.

A l'annex s'exposen les eventualitats i incidències que, a la llum de la normativa aplicable, s'han detectat en els contractes examinats:

Concentració de funcions en determinats tècnics.

En molts expedients el mateix tècnic que proposa i justifica la necessitat del contracte i l'inici de l'expedient, signa el plec de clàusules tècniques que regiran l'execució del contracte, signen els informes tècnics que avaluen els criteris que depenen d'un judici de valor i fins i tot en alguna empresa, con en el cas de BIMSA, presideixen o formen part com a vocals de la Mesa de contractació o Unitat Tècnica que proposa l'adjudicació del contracte.

Respecte a aquesta concentració de funcions, recordem que la Sentencia de 16/06/17 número 4754/27 del TSJCV ja va establir la prohibició de que aquelles persones que han de realitzar l'avaluació de les ofertes formin part de l'òrgan proponent del contracte, incompatibilitat que, per la seva finalitat, ha d'aplicar-se no només als membres del comitè, sinó a tots aquells que vagin a realitzar una avaluació d'ofertes, incloent-se els membres de la mesa de contractació, segons es desprèn de la incompatibilitat imposada pel citat article (en referència a l'art. 150TRLCSP).

Quan no s'arriba a la incompatibilitat expressada per la sentència, el òrgans gestors haurien d'avaluar la conveniència o no d'una millor segregació de funcions.

As GENERIQUES

En data 15 de març de 2018, la Comissió de Govern mitjançant decret 2018/160, va aprovar la Instrucció per a l'aplicació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. La Instrucció va entrar en vigor el dia 16 de març.

En l'article 6 de l'esmentat decret, s'estableix que la Gerència de Recursos constituirà una Comissió les prestacions tipus que són pròpies de ser tramitades mitjançant autorització de despesa genèrica, per tal de conjugar l'eliminació de la tramitació de determinades despeses mitjançant el mecanisme d'autorització de despesa genèrica, amb una estructura de gestió adaptada a la normativa vigent fins a la data, per tal de mantenir la sostenibilitat i eficàcia en la gestió municipal. El treball de la Comissió va donar lloc a l' Instrucció de la Gerència Municipal en relació a les prestacions tipus que són pròpies de ser tramitades mitjançant autorització de despesa genèrica.

Aquesta Instrucció establia uns límits temporals màxims per acabar amb les As genèriques. Aquestes As, en matèria de contractació.

La regla general establerta a l'art. 118.1 LCSP. és que els contractes menors del sector públic són la forma amb què es poden contractar les obres de valor estimat inferior a 40.000 euros i els contractes de subministrament o de serveis de valor estimat inferior a 15.000 euros.

Els contractes menors del sector públic no poden tenir una durada superior a un any ni prorrogar-se. (Art. 29.8 LCSP). Això obliga a l'òrgan de contractació ha ser molt diligent en la previsió i control de les contractacions que s'han de fer.

Podran adjudicar-se aquests contractes menors directament a qualsevol empresari amb capacitat d'obrar i que compti amb l'habilitació professional necessària per realitzar la prestació (art.131 LCSP).

D'acord a l'art 118 cal tramitar un expedient pels Contractes menors que ha de contenir com a mínim els següents documents:

Informe motivat de l'òrgan de contractació. Aquest informe ha de contenir la necessitat de l'e-contracte i a més, la justificació
1r) que no s'està fraccionant l'objecte del contracte, i
2n) que el contractista no ha subscrit més contractes menors que individual o conjuntament superin els imports límits de l'e-contracte menor.
Aquest límit no és aplicable en els contractes menors que només poden ser encomanats a un empresari determinat (art.118.3 LCSP).

També s'ha de procedir a l'aprovació de la despesa i la posterior incorporació de la factura.

En el contracte menor d'obres, s'haurà d'afegir més el pressupost de les obres, el projecte quan així es requereixi, i l'informe de les oficines o unitats de supervisió quan el treball afecti l'estabilitat, seguretat o estanquitat de l'obra. (Art.118.2 LCSP).
L'òrgan de contractació és l'encarregat de supervisar i justificar el compliment dels requisits que estableix l'118.3 LCSP.

Els contractes menors del sector públic han de publicar trimestralment, indicant al menys, el seu objecte, durada, l'import d'adjudicació, inclòs l'Impost sobre el Valor Afegit, i la identitat de l'adjudicatari, ordenant els contractes per la identitat de l'adjudicatari. No tenen l'obligació de publicar-se els contractes el valor estimat si és inferior a 5.000.- €, sempre que el sistema de pagament utilitzat fos el de bestreta de caixa fixa o un altre sistema similar (art. 118.4 i 63.4 LCSP).

La JCCA al Expediente 40/18, de 10 de diciembre de 2018. Contratos menores. Autorización del gasto y factura, afirma
En atención a lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes conclusiones:
En el expediente de contratación del contrato menor deben cumplirse una serie de trámites, entre los que figuran la aprobación del gasto y el informe del órgano de contratación sobre la necesidad del contrato, con anterioridad a la ejecución del citado contrato y a la presentación de las facturas correspondientes a la prestación realizada.

A més a més l'Informe 7/2019, de 3 d'octubre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent), en relació a la obligatorietat de l'informe jurídic de la Secretaria en l'aprovació dels expedients de contractació menor de les entitats locals, conclou que:
L'informe jurídic preceptiu de la Secretaria en l'aprovació d'expedients de contractació de les entitats locals es preveu a la disposició addicional tercera de la LCSP per a tots els expedients de contractació, sense exceptuar els expedients dels contractes menors, i amb independència del nombre d'habitants del municipi, si bé en els de gran població l'ha d'emetre la persona titular de l'assessoria jurídica.

L'aplicació en aquests casos de la possibilitat prevista en la normativa reguladora del règim jurídic dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, de substituir l'informe del secretari per una nota de conformitat es considera adient i, fins i tot, necessària, per preservar l'agilitat que ha de caracteritzar els contractes menors.

La tramitació mitjançant es sistema de As genèriques obvia aquesta tramitació i els informes requerits, amb la qual cosa es prescindeix del procediment contractual.

Ha quedat molt reduïda però encara es fan servir.

CONCLUSIONS DE L'ANÀLISI DE LES SUBVENCIONS ATORGADES AL 2019 PER L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

Actualment no hi ha establerta una metodologia comuna per a tot l'Ajuntament de revisió de comptes justificatius simplificats de forma sistematitzada que doni compliment al mandat normatiu.

L'article 8 de l'LGS, que té caràcter bàsic, estableix que els ens que proposin l'establiment de subvencions han de concretar prèviament en un pla estratègic de subvencions els objectius i efectes que es pretenen amb la seva aplicació, el termini necessari per a la seva consecució, els costos previsibles i les fonts de finançament, amb subjecció en tot cas al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

En l'àmbit estatal aquest article ha estat desenvolupat en els articles del 10 al 15 del Reial decret 887/2006, del 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, del 17 de novembre, general de subvencions (RLGS), incloent-hi els principis directors, l'àmbit, el contingut, la competència per a l'aprovació, el seguiment i els efectes de l'incompliment. A Catalunya no hi ha cap desenvolupament reglamentari que reculli aquests aspectes.

L'ajuntament no tenia establert cap pla estratègic de subvencions, l'exercici 2019.
Això genera una possible descoordinació entre els diferents ens dependents i, fins i tot dins dels diferents orgànics municipals.

Tanmateix, de la mateixa manera que hem fet menció a la segregació de funcions respecte dels procediments de contractació, cal reiterar-la respecte de les subvencions. A la Memòria 2019 de l'Oficina Antifrau de Catalunya es fa esment a aquest extrem:

> *L'activitat subvencional constitueix una de les principals àrees de risc per a la integritat en el sector públic; una bona configuració dels procediments de concessió de subvencions és clau per enfortir la integritat de les institucions i dels servidors públics.*

Per això aconsella

.../...

> *-Introduir mesures per tal d'evitar la concentració de funcions en un mateix òrgan administratiu. Al nostre entendre, aquestes ordenances han de concretar, com a mínim, un disseny procedimental que prevegi la intervenció de tres òrgans: l'òrgan instructor, l'òrgan tècnic col•legiat i l'òrgan concedent.*
>
> *- Dissenyar els trets bàsics de la composició de l'òrgan col•legiat, assegurant que es compon exclusivament de personal tècnic i que es garanteix la imparcialitat i la indemnitat dels seus membres respecte d'eventuals influències o pressions que es poguessin esdevenir. En relació amb aquesta qüestió també pot resultar interessant introduir en aquest disseny mecanismes de gestió dels conflictes d'interès.*

Per a la Convocatòria General de Subvencions sí que està regulat aquest procediment de revisió de justificacions mitjançant compte justificatiu simplificat i s'ha establert que l'òrgan gestor demanarà les factures originals de les subvencions atorgades i, com a mínim, per la totalitat de l'import subvencionat, siguin o no aquestes factures les imputades a la subvenció municipal per part de l'entitat. Pel que fa a les subvencions que no estan integrades en la convocatòria general, les bases d'execució del pressupost serien un lloc adient per regular aquest procediment de revisió.

En les subvencions justificades mitjançant l'aportació d'un informe d'auditor, l'òrgan gestor ha de deixar constància a l'expedient que ha revisat la memòria d'activitat amb la seva efectiva execució, la memòria econòmica i el propi informe de l'auditor, i manifestar si considera correcta o no la justificació rebuda.

En cas que no la consideri correcte, haurà de iniciar el procediment de reintegrament tal i com estableixen els articles 30 i 37 de la Llei General de Subvencions.

Es dona la concurrència en beneficiaris de subvencions de la condició de contractista i cessionari a títol gratuït de espais municipals. No hi ha cap registre centralitzat que faciliti als òrgans gestors el compliments de la seva obligació de vetllar per la contractació en igualtat de condicions.

Aquesta circumstància va ser advertida a l'informe de control financer de 2018. Aquest exercici cal reiterar-la, agreujada per la confluència condició de contractista municipals i beneficiari de subvencions municipals, junt amb la condició de prestatari de ens subvencionats per l'ajuntament. En alguns casos els préstecs han estat condonats amb el conseqüent risc de sobrefinançament.

Pel que fa, en particular, a la fase de justificació, fora bo aprovar una instrucció sobre revisió de les justificacions i eliminar les insuficiències existents en relació a la forma de justificar determinades operacions com aplicacions de fons propis, baixes laborals, precisar la imputació de les despeses generals o d'estructura en un percentatge o quantia màxima, o preveure, si no, els criteris per a la seva delimitació, així com actualitzar les seves previsions en relació a la justificació de determinades operacions com càrrecs bancaris a través de banca electrònica.

Es donen subvencions reiterades en els temps pels mateixos projectes en els que un molt elevat percentatge de les despeses de l'activitat subvencionada són de personal. Això es un inici d'una possible relació contractual més que una activitat pròpia de les subvencions. També indica més un finançament d'estructures que de projectes concrets.

Es donen subvencions a les que el percentatge de subcontractació permès per l'art 29 de la LGS i fins i tot amb incompliment de la previsió del paràgraf 7e del mateix article.

L'òrgan gestor del procediment no ha imposat sancions de cap tipus (ni tan sols quan s'ha remès fora de termini del compte justificatiu) relatives a les convocatòries de l'últim exercici.

A l'annex s'exposen les eventualitats i incidències que, a la llum de la normativa aplicable, s'han detectat en els expedients examinats:

CONTRACTES PATRIMONIALS I ALTRES

Hi ha un numero molt elevat d'adquisicions directes d'immobles, sistema xcepcional, d'acord a l'art. 30 del DECRET 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals.

Si bé s'ha fet un esforç de millora, encara les taxacions pateixen de criteris unitaris en elements determinants dels valors dels bens, com arrendaments, precaris, preu global de la zona, ús i condicions de l'immoble.

Òbviament, totes dues circumstàncies esmentades impliquen la necessitat de continuar avançant en la millora.

Excepte en el cas de les adquisicions derivades dels articles 1 i 2 del MPGM i art. 2 del Decret Llei 1/2015, l'interès municipal es motiva per necessitats genèriques i no per concreta conveniència de l'immoble en concret.

ALTRES ASPECTES

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, preveu que

Artículo 81.../...

2. Todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

L'Ajuntament encara no ha implementat l'esmentat sistema, la qual cosa hauria de fer-se de forma urgent. Les conseqüències poden ser importants, perquè si bé no hi ha dubte que l'elecció de la concreta forma de gestió directa dels serveis locals forma part de la potestat organitzativa de cada administració local; potestat que no és susceptible de ser exercida de manera lliurrima, sinó sempre dins el marc i de les condicions definides en el art. 85 LRBRL. És a dir, la llibertat d'opció que sembla reconèixer a l'ens local queda supeditada, en essència, a la demostració per part del propi ens local que la gestió directa resulta més sostenible i eficient que la gestió indirecta i, al seu torn, que la gestió directa mitjançant EPEL o societat mercantil resulta més sostenible i eficient que la gestió directa per la pròpia Administració o a través d'un organisme autònom, i això ha de constar a l'expedient tramitat, la qual cosa no consta al que se sotmet a informe, s'ha recollit avui dia de forma expressa en l'article 32.2 c) de la LCSP – sinó que afegeix una nova limitació molt important a la utilització d'aquesta figura: l'establiment del caràcter subsidiari dels encàrrecs a mitjans propis respecte de la contractació pública directa per l'ens matriu. En efecte, l'article 86.2 de la L 40/2015 preveu que, excepte quan es justifiqui en raons d'urgència o seguretat pública, haurà d'acreditar-se que el recurs als mitjans propis resulta una opció més eficient i sostenible, en termes econòmics, que la contractació pública.

L'opinió expressada pel Tribunal de Cuentas el 28 de Noviembre de 2013 al 'Informe de fiscalización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública de los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político – Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012, la del mateix Tribunal de Cuentas, en sessió de 30 d'abril de 2015, va aprovar l'Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa, o la la JCCA en el suyo Informe nº 13/12 de 27 de septiembre de 2012, també en el mateix sentit, fan que, a judici d'aquesta Intervenció, la forma societària no és la correcta, i s'hauria d'optar, en l'exercici de la supervisió continua, sempre donant compliment a la previsió del 85 de la LRBRL, per la forma d'Organisme Autònom, o, amb més dificultat, per la d'Entitat Pública Empresarial.

EXERCICI DE LA FUNCIO INTERVENTORA

RELACIÓ DE LES RESOLUCIONS ADOPTADES PER ALCALDIA CONTRÀRIES A LES OBJECCIONS DE LA INTERVENCIÓ (ART. 218.1 TRLHL)

tipus	òrgan gestor	expedient	data informe Intervenció	al.legacions	data resolució	verificació resolució
omissions	Institut Barcelona Esports	20190426	31.12.2019		31.12.2019	SI
omissions	Horta Guinardó	14C00015	04.06.2019		06.06.2019	NO
omissions	Gràcia	19S13145	09.10.2019		02.12.2019	NO
omissions	Gràcia	19S13150	09.10.2019		02.12.2019	NO
omissions	Nou Barrris	19XP106	29.11.2019			Pendent
omissions	Nou Barrris	19XP107	29.11.2019			Pendent
omissions	Sant Martí	18004521 Lot1	26.11.2019		16.12.2019	NO
omissions	Sant Martí	18004521 Lot2	26.11.2019		16.12.2019	NO
omissions	Agència d'ecologia urbana de Barcelona	E19000020	03.04.2019		12.04.2019	NO
omissions	Agència d'ecologia urbana de Barcelona	E19000050	03.04.2019		12.04.2019	NO
omissions	Seguretat i Prevenció	O-9150	27.12.2019	27.12.2019	30.12.2019	
omissions	Ciutadania	O-7003	13.12.2019	18.12.2019	19.12.2019	
omissions	IMSS	20190214	14.06.2019		14.06.2019	NO
reparo	IMSS	18000105 003	18.11.2019	19.11.2019	12.12.2019	NO
reparo	IMSS	14002969 003	28.06.2019	28.06.2019	01.07.2019	NO
reparo	IMSS	14005278 002	28.06.2019	28.06.2019	01.07.2019	NO
reparo	IMSS	14005278 003	24.07.2019	26.07.2019	30.07.2019	NO
reparo	IMSS	15000201 002	28.06.2019	28.06.2019	01.07.2019	NO
reparo	IMSS	15000201 003	26.09.2019	30.09.2019	30.09.2019	NO
reparo	IMSS	15000202 002	28.06.2019	28.06.2019	01.07.2019	NO
reparo	IMSS	15000202 003	26.09.2019	30.09.2019	30.09.2019	NO
reparo	IMSS	15002360 002	23.05.2019	24.05.2019	24.05.2019	NO
reparo	IMSS	15003102 002	28.11.2019		12.12.2019	NO
reparo	IMSS	14003232 002	31.12.2019		31.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003347 001	30.12.2019	30.12.2019	31.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003349 001	13.12.2019		19.12.2019	NO

Barcel

reparo	IMSS	15003468 001	23.12.2019		30.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003469 001	23.12.2019		30.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003470 001	23.12.2019		30.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003471 001	30.12.2019		31.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003491 001	23.12.2019		30.12.2019	NO
reparo	IMSS	15003622 003	31.12.2019	31.12.2019	31.12.2019	NO
reparo	IMSS	15004732 002	23.05.2019	24.05.2019	24.05.2019	NO
reparo	IMSS	16000018 005	17.12.2019	18.12.2019	18.12.2019	NO
reparo	IMSS	16000019 004	18.12.2019	18.12.2019	18.12.2019	NO
reparo	IMSS	16000020 005	30.10.2019	30.10.2019	30.10.2019	NO
reparo	IMSS	16000020 006	17.12.2019	18.12.2019	18.12.2019	NO
reparo	IMSS	16000021 004	17.12.2019	18.12.2019	18.12.2019	NO
reparo	IMSS	16001690 003	06.08.2019	14.08.2019	28.08.2019	NO
reparo	IMSS	16001690 004	17.12.2019		19.12.2019	NO
reparo	IMSS	16001691 003	06.08.2019	14.08.2019	28.08.2019	NO
reparo	IMSS	16001691 004	17.12.2019		19.12.2019	NO
reparo	IMSS	16001971 002	13.12.2019		19.12.2019	NO
reparo	IMSS	16004610 002	30.12.2019		31.12.2019	NO
reparo	IMSS	16005911 002	23.12 2019		30.12.2019	NO
reparo	IMSS	17000206 002	23.12.2019		30.12.2019	NO
reparo	Drets Socials	19004602	30.12.2019			
reparo	Recursos	19002050	18.12.2019	24.12.2019	28.01.2020	Pendent
reparo	Recursos	19002051	18.12.2020	24.12.2020	28.01.2021	Pendent
reparo	Recursos	19002052	18.12.2021	24.12.2021	28.01.2022	Pendent
reparo	Recursos	19002053	18.12.2022	24.12.2022	28.01.2023	Pendent
reparo	Recursos	19002064	18.12.2023	24.12.2023	28.01.2024	Pendent
reparo	Recursos	19002126	18.12.2024	24.12.2024	28.01.2025	Pendent
reparo	Recursos	19002332	18.12.2025	24.12.2025	28.01.2026	Pendent
reparo	Recursos	19002333	18.12.2026	24.12.2026	28.01.2027	Pendent
reparo	Recursos	19002336	18.12.2027	24.12.2027	28.01.2028	Pendent
reparo	Recursos	19002339	18.12.2028	24.12.2028	28.01.2029	Pendent
reparo	Recursos	19002340	18.12.2029	24.12.2029	28.01.2030	Pendent
reparo	Recursos	19002343	18.12.2030	24.12.2030	28.01.2031	Pendent
reparo	Recursos	19002571	18.12.2031	24.12.2031	28.01.2032	Pendent

reparo	Recursos	19005333	18.12.2032	24.12.2032	28.01.2033	Pendent
reparo	Recursos	19005477	18.12.2033	24.12.2033	28.01.2034	Pendent
reparo	Recursos	19005478	18.12.2034	24.12.2034	28.01.2035	Pendent
reparo	Recursos	19005479	18.12.2035	24.12.2035	28.01.2036	Pendent
reparo	Recursos	19005480	18.12.2036	24.12.2036	28.01.2037	Pendent
reparo	Recursos	19005481	18.12.2037	24.12.2037	28.01.2038	Pendent
reparo	Recursos	19005482	18.12.2038	24.12.2038	28.01.2039	Pendent
reparo	Recursos	19005483	18.12.2039	24.12.2039	28.01.2040	Pendent
reparo	Recursos	19005485	18.12.2040	24.12.2040	28.01.2041	Pendent
reparo	Recursos	19005486	18.12.2041	24.12.2041	28.01.2042	Pendent
reparo	Recursos	19005488	18.12.2042	24.12.2042	28.01.2043	Pendent
reparo	Recursos	19005504	18.12.2043	24.12.2043	28.01.2044	Pendent
reparo	Recursos	19005505	18.12.2044	24.12.2044	28.01.2045	Pendent
reparo	Recursos	19005506	18.12.2045	24.12.2045	28.01.2046	Pendent
reparo	Recursos	19005507	18.12.2046	24.12.2046	28.01.2047	Pendent
reparo	Recursos	19005508	18.12.2047	24.12.2047	28.01.2048	Pendent
reparo	Recursos	19005509	18.12.2048	24.12.2048	28.01.2049	Pendent
reparo	Recursos	19005510	18.12.2049	24.12.2049	28.01.2050	Pendent
reparo	Recursos	19005511	18.12.2050	24.12.2050	28.01.2051	Pendent
reparo	Recursos	19005512	18.12.2050	24.12.2051	28.01.2052	Pendent
reparo	Recursos	19005513	18.12.2051	24.12.2052	28.01.2053	Pendent
reparo	Recursos	19005514	18.12.2052	24.12.2053	28.01.2054	Pendent
reparo	Recursos	19005515	18.12.2053	24.12.2054	28.01.2055	Pendent

Cal remarcar que hi ha un cert número d'expedients en procediment de resolució de discrepàncies o d'omissió de fiscalització no resolts, la qual cosa implica un no compliment de la previsió de l'art. 28 del Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, que regula el règim jurídic del control intern en les entitats de el Sector Públic Local. Fins i tot es detecten despeses sotmeses a un dels dos esmentats procediments que es tornen a presentar a fiscalització amb una nova autorització de despesa. Cal destacar que això suposa una feblesa del sistema. Les factures o documents comptables que reconeguin obligacions, incursos en procediment de resolució de discrepàncies o de omissió de fiscalització han de restar marcats com a tal al sistema comptable, de manera que quedi garantit el compliment de l'esmentat art. 28.

Barcelona, juliol de 2020

[redacted]

L'Interventor General,
Antonio Muñoz Juncosa