

**PLA ANTIFRAU**

**DE**

**L'AJUNTAMENT DE GIRONA**

**PROCEDIMENT D'ANÀLISI DE RISCOS**

## **ÍNDEX**

I.- Introducció

II.- Processos analitzats i riscos associats.

1.- Riscos en la contractació

2.- Riscos en l'atorgament de concessions i ajudes.

3.- Riscos en la gestió del personal.

III.- Procés i criteris d'avaluació.

1.- Valoració dels riscos.

2.- Valoració dels controls i accions mitigadores.

IV.- Composició de l'equip d'avaluació.

V.- Revisió de l'avaluació.

## **I.- Introducció.**

L'Ajuntament ha expressat el seu ferm compromís amb el manteniment d'un sistema d'íntegritat municipal, de forma que tots els processos, conductes i resultats de l'acció municipal responguin a la normativa vigent i als principis i valors de bon govern, transparència, ètica pública i servei al ciutadà; i per tal de consolidar aquesta cultura íntegra, l'Ajuntament promourà i mantindrà tots aquells elements estratègics, instrumentals i organitzatius que resultin procedents, amb un continu procés de revisió i millora. El compromís es projecta especialment en la lluita contra el frau i la corrupció mitjançant la creació de mecanismes per a la seva prevenció, detecció, correcció i persecució.

Per tal de dissenyar els controls i accions mitigadores adients, resulta essencial elaborar i mantenir actualitzada una avaluació dels riscos d'incompliment, especialment de frau i corrupció en els processos especialment sensibles, i de prevenció dels conflictes d'interessos. El present document pretén exterioritzar la metodologia seguida per l'Ajuntament per dur a terme aquesta avaluació.

## **II.- Processos analitzats i riscos associats.**

Sense perjudici que en el futur es puguin ampliar a altres àmbit d'actuació, s'han analitzat tres processos, que són els que entenem que comprometen principalment la gestió dels fons públics:

- La contractació pública
- L'atorgament de subvencions i ajudes
- I la gestió del personal

Dintre de cadascuna d'aquestes activitats, s'han establert diverses àrees vulnerables i s'han concretat riscos concrets, els quals s'entendran com a la probabilitat de que es produeixi un dany, una lesió o qualsevol afectació negativa l'interès general com a conseqüència de vulnerabilitats internes o externes de l'organització.

Els riscos que s'han detectat i analitzat són els següents:

### 1.- RISCOS EN LA CONTRACTACIÓ:

#### 1.1. Impulsar i preparar contractes innecessaris o perjudicials.

- No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen en la detecció de la necessitat i en les decisió 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.

### 1.2. Preparar contractes que limitin indegudament la concurrència o la lliure competència

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

- 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.

### 1.3. Filtrar informació privilegiada

- 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.

- 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.

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

- 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 aprofitant un contracte ja formalitzat.
- 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 (convenis, encàrrecs a «mitjans propis» que no reuneixen els requisits per ser-ho, etc.).

#### 1.5. No evitar pràctiques anticompetitives.

- 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 candidat o licitador.
- 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 a la seva obertura pública.
- Falsejar la negociació en aquells procediments que la contemplin abans de la presentació de les ofertes definitives.

#### 1.6. Admetre o excloure ofertes de forma esbiaixada

- 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 determinats candidats o licitadors.
- Rebutjar ofertes incurses en presumpció d'anormalitat sense avaluació o motivació suficient.

#### 1.7. Valorar les ofertes de forma esbiaixada

- 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.

#### 1.8. Resoldre l'adjudicació o formalitzar contractes irregularment

- 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.
- No detectar la presentació de documents falsificats o amb declaracions que no es corresponen amb la realitat

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

- Formalitzar el contracte irregularment.

#### 1.9. Obtenir una prestació diferent a la contractada

- No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la supervisió de l'execució 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 no supervisar adequadament l'execució.

- No detectar incompliments en l'execució de la prestació o de totes les condicions d'execució pactades, incloent-hi les relatives a la subcontractació.

- 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.

#### 1.10. Modificar injustificadament el contracte

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

- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims per 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 del contractista; que introdueixin condicions que haurien permès la selecció de candidats diferents o la selecció d'un adjudicatari diferent en fase de licitació...).

- 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.

#### 1.11. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars

- 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 el contractista tingui el dret.
- Autoritzar pagaments irregulars o fraudulents.

#### 1.12. No exigir responsabilitats per incompliments

- No detectar els conflictes d'interès de les persones responsables de proposar o incoar els procediments adients d'exigència de responsabilitat o bé 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.

### 2.- RISCOS EN LES SUBVENCIONS:

#### 2.1. Impulsar i preparar subvencions no vinculades a l'interès general

- No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen en la decisió d'impulsar i aprovar la subvenció.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en la decisió d'impulsar i aprovar la subvenció.
- Convocar ajudes i subvencions per conceptes que no són competència de l'Ajuntament.
- Convocar ajudes i subvencions sense l'existència d'objectius clars.

#### 2.2. Determinació del procediment inadequat

- No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen directa o indirectament en la determinació del procediment.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir d'escollir el procediment.
- Substitució irregular de la tramitació d'expedients de contractació per convenis de col·laboració.



- Utilització del procediment de concessió directa en supòsits no previstos legalment.

### 2.3. Redacció de la convocatòria contravenint la legislació

- No detectar conflictes d'interès dels servidors públics que participen directa o indirectament en la redacció de la convocatòria.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en la redacció de la convocatòria.
- Incompliment dels requisits legals de la convocatòria de subvenció.
- Redacció de les bases amb un marge de discrecionalitat innecessari.
- Redacció de les bases amb uns criteris que beneficiïn a una persona o entitat concreta injustificadament.

### 2.4. Facilitació d'informació privilegiada

- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'informació privilegiada.
- Avançar informació a possibles beneficiaris abans que s'hagi fet pública, com a mínim, als mitjans legalment previstos.
- Proporcionar informació que no es preveu incloure en les bases però que pot condicionar que es prepari una millor sol·licitud.

### 2.5. Atorgament de la subvenció apartant-se de l'interès general

- No detectar conflictes d'interès que poden originar pressions per atorgar la subvenció.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'atorgaments.
- Falsejar el procediment d'atorgament de la subvenció.

### 2.6. Valorar les sol·licituds de forma esbiaixada

- 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 sol·licitant durant la valoració de les sol·licituds.
- Aplicar irregularment el procediment per valorar les sol·licituds i les seves regles de valoració, de forma que s'afavoreixi o perjudiqui determinats candidats o licitadors.

### 2.7. Falta de control sobre la gestió de les despeses de la subvenció

- No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en la gestió de les despeses de la subvenció o bé tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les anteriors.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítics a canvi de deixar de dur a terme el control de la gestió.
- Permetre la modificació dels termes de la convocatòria.
- Fixació de sous excessivament elevats.
- Subcontractació elevada.
- Finançament d'organitzacions sense determinar les finalitats de la subvenció.

#### 2.8. Falta de control de la despesa i l'activitat

- No detectar els conflictes d'interès de les persones que participen en el control de la justificació de la subvenció o bé tenen ascendència jeràrquica o funcional sobre les anteriors.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítics a canvi de deixar de dur a terme el control de la gestió.
- Admetre la destinació dels fons a finalitats diferents.
- Acceptar despeses no conformes amb el que disposa la convocatòria.
- Compliment merament formal dels procediments de control sense examen efectiu.
- Insuficiència de les memòries.

#### 2.9. Autoritzar pagaments injustificats o irregulars

- 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·legítics a canvi de pagaments irregulars o injustificats.
- Avançar pagaments abans que corresponguin.
- Efectuar pagaments per activitats subvencionades per altres entitats.
- Autoritzar pagaments irregulars o fraudulents.

#### 2.10. No exigir responsabilitats per incompliments

- No detectar els conflictes d'interès de les persones responsables de proposar o incoar els procediments adients d'exigència de responsabilitat o bé 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 de les bases de les convocatòries.
- No exigir les responsabilitats legalment previstes als beneficiaris per incompliments de les bases de la convocatòria.
- No exigir responsabilitats als servidors públics que incorren en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes o faciliten la seva materialització.

### 3.- RISCOS EN LA GESTIÓ DE PERSONAL

#### 3.1. Selecció i provisió de llocs de treball.

- Limitar la capacitat d'accés al treball públic incomplint els principis d'igualtat, mèrit, publicitat i capacitat
- No detectar conflictes d'interès en el personal encarregat de la selecció.
- No detectar ofertes de suborns, demandes de comissions o altres beneficis il·legítims a canvi d'incidir en el procés de selecció.
- Seleccionar perfils inadequats per a les necessitats del lloc de treball
- Facilitar informació privilegiada a determinades persones abans de la publicitat del procés de selecció
- Dur a terme adscripcions per lliure designació contravenint la normativa d'aplicació
- Dur a terme cessaments de llocs de lliure designació contravenint la normativa

#### 3.2. Retribucions.

- Comptar amb un sistema retributiu desequilibrat
- Utilització del sistema retributiu per afavorir a determinades persones o col·lectius
- Aplicar increments retributius contravenint la normativa o les previsions pressupostàries
- Abonar complements de productivitat de forma fixa i periòdica

#### 3.3. Organització

- Vulnerabilitats o ingerències de l'àmbit polític o de pressions de grups de poder o col·lectius.
- No planificar, ordenar, o dimensionar adequadament els recursos humans
- Incomplir la normativa de compatibilitats
- Comptar amb personal poc qualificat per a l'exercici de les seves funcions

### 3.4. Incompliments.

- Elevada incidència de situacions de baixa productivitat
- Incompliment de les funcions i objectius dels llocs de treball.
- No exercir la potestat disciplinària quan procedeixi.

A cadascú dels riscos se li assignarà un número concret, corresponent:

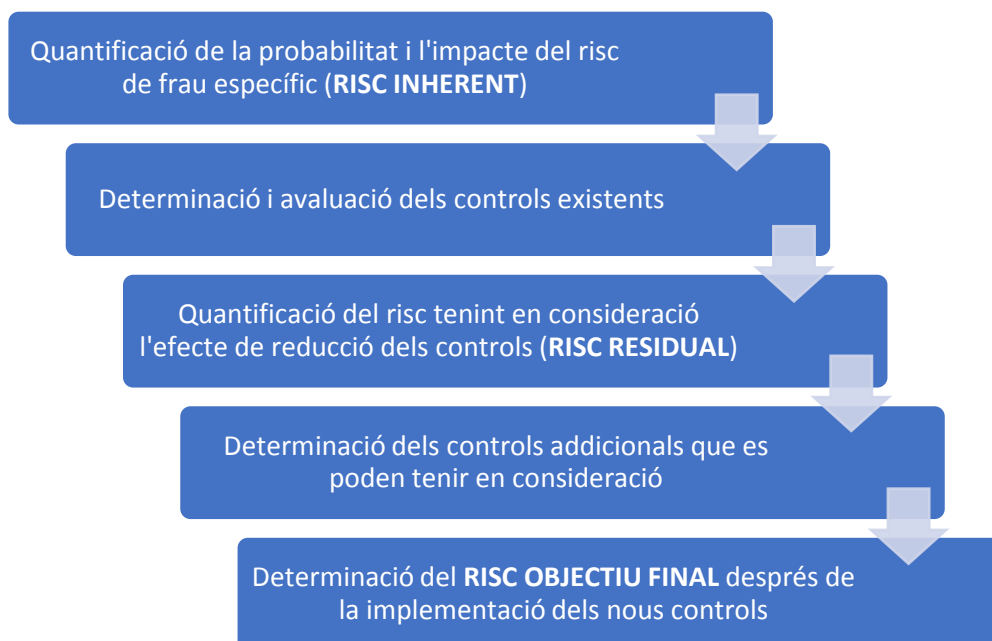
- “RC” a riscos de contractació
- “RS” a riscos d’atorgament de subvencions i concessions d’ajudes.
- “RGP” a riscos de gestió de personal

### **III.- Procés i criteris d’avaluació.**

La metodologia d’avaluació dels riscos esmentats consta de cinc fases que es reflectiran a la taula “AVALUACIÓ DE RISCOS”, que recull les dades obtingudes mitjançant aquest procés:

- 1er.- S’ha fixat un valor per la probabilitat i impacte del risc de frau inicial, previ a l’adopció de qualsevol mesura, que dona lloc al RISC INHERENT.
- 2on.- S’han analitzat els controls i accions mitigadores ja previstes i implantades per prevenir aquest risc.
- 3er.- S’ha quantificat el risc resultant, una vegada reduït amb els controls i accions mitigadores, donant lloc al RISC RESIDUAL.
- 4rt.- S’han determinat controls addicionals que es poden implementar.
- 5è.- Finalment, s’ha calculat el RISC OBJECTIU FINAL, RISC FINAL, que es determinarà una vegada implementats aquests controls addicionals.

El procés es pot representar en aquest gràfic:



## 1) VALORACIÓ DELS RISCOS.

Per tal de valorar els riscos, s'han utilitzat els criteris<sup>1</sup>:

- A) L'impacte que el risc creat podria tenir en la pràctica serà puntuat de l'1 al 4, d'acord als següents criteris:

	En la reputació	En els objectius
<b>1</b>	Impacte limitat	Un treball addicional que suposa el retràs d'altres processos.
<b>2</b>	Impacte mitjà	Es retarda la consecució de l'objectiu operatiu.
<b>3</b>	Impacte significatiu (degut, per exemple, a que el caràcter del frau és especialment greu o que hi ha varis beneficiaris involucrats).	Es posa en perill la consecució de l'objectiu operatiu o es retarda la consecució de l'objectiu estratègic.
<b>4</b>	Investigació oficial de les parts interessades (per exemple, el Parlament) o percepció negativa en els mitjans de comunicació.	Es posa en perill la consecució de l'objectiu estratègic.

- B) La probabilitat de que el risc es materialitzi, es valorarà amb la mateixa puntuació indicada en el cas de l'impacte del risc, d'acord als següents criteris:

<b>1</b>	Tindrà lloc en molt pocs casos
<b>2</b>	Pot ocórrer en alguna ocasió
<b>3</b>	Es probable que ocorri
<b>4</b>	Tindrà lloc amb freqüència

Multiplicant els valors de l'impacte i de la probabilitat de cada risc s'obté la puntuació total dels riscos, interpretant-se:

De 1 a 3	Risc acceptable
----------	-----------------

<sup>1</sup> Conforme a les Orientacions per als Estats Membres fixades en el document de la Comissió Europea ""Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude" de juny de 2014".

De 4 a 6	Risc important
De 8 a 16	Risc greu

## 2) VALORACIÓ DELS CONTROLS I ACCIONS MITIGADORES.

S'entendrà com a control o acció mitigadora els mecanismes, processos, procediments o actuacions que tenen per objecte evitar o minimitzar la probabilitat o l'impacte del risc, mitjançant mecanismes de prevenció, detecció i correcció.

La metodologia de valoració dels controls, es realitzarà a la taula "CONTROLS i ACCIONS MITIGADORES", que recull el procés d'anàlisi de cadascú dels controls i accions mitigadores dels riscos existents, indicant:

- Si el control o acció és genèric o específic per a un determinat risc
- Se li assignarà un número de Control
- Es determinarà el nom i descripció del mateix
- El responsable del control o acció mitigadora
- Si es documenta
- Si es revisa regularment
- I, finalment, es qualificarà la seva eficàcia com a Mínima, Mitja o Alta.

Posteriorment, s'establiran a la taula "AVALUACIÓ DE RISCOS" els controls i accions mitigadores existents respecte a cada risc i se li assignarà un valor que anirà de -1 a -4 en funció de la reducció de l'impacte i la probabilitat que suposa l'acció combinada dels riscos:

<b>1</b>	Reducció mínima del risc
<b>2</b>	Reducció raonable
<b>3</b>	Reducció molt important
<b>4</b>	Reducció absoluta

La multiplicació de l'impacte i la probabilitat inicial, amb la corresponent reducció en atenció a la valoració dels controls, donarà lloc al RISC RESIDUAL al qual hem fet referència.

Finalment, es proposaran determinats controls atenuants addicionals, i es valorarà de la mateixa forma la reducció sobre l'impacte i la probabilitat. La multiplicació de l'impacte i la probabilitat amb la corresponent reducció, donarà lloc al RISC OBJECTIU que es correspondrà amb el RISC FINAL, una vegada implementada les mesures.

### **IV.- Composició de l'equip d'avaluació.**

L'equip d'avaluació dels riscos, ha estat integrat per:

- Marta Llorens

Assessora - Àrea de Secretaria  
- Clara Fernández  
Assessora - Àrea d'Intervenció  
- Berta Gratacós  
Cap de contractació  
- Diana Moya Redondo  
Assessora - Àrea d'Hisenda i Règim Interior / Règim Interior  
- José Ignacio Araujo  
Secretari de l'Ajuntament

Amb l'assessorament extern de Jesús Santín Bascón, soci d'ENTRENA&SANTIN Abogados, Advocat i consultor en Compliance.

En endavant, l'actualització de l'avaluació la realitzarà la COMISSIÓ TÈCNICA DE SEGUIMENT DEL PLA DE MESURES ANTIFRAU, requerint la col·laboració del personal al servei de l'Ajuntament que pugui resultar d'interès. Al seu cas, es comptarà amb l'assessorament extern d'un especialista en Compliance.

#### **V.- Freqüència de revisió de l'Avaluació.**

L'Avaluació de riscos es revisarà:

- Amb caràcter periòdic, anualment.
- I en cas de que es produeixin:
  - o La detecció d'algun nou risc
  - o La materialització d'alguns dels riscos contemplats
  - o La modificació de normativa
  - o O la modificació de l'entorn de control existent en el moment de la darrera avaluació, com a conseqüència de canvis rellevants en el personal de l'Ajuntament o en els seus processos.