



**Ref.:** Proposta de recomanacions de la Direcció de Prevenció en relació amb l'assistència de les diputacions als ajuntaments petits (Exp. 2/2021)



Benvolgut Senyor,

En resposta a l'escrit que el Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local d'una demarcació catalana va presentar davant l'Oficina Antifrau de Catalunya el passat dia 17.09.2021 i d'acord amb les previsions de l'article 13 de les nostres Normes d'actuació i de règim interior, es transcriuen a continuació les consideracions elevades des de la Direcció de Prevenció de l'Oficina:

"

### **Antecedents**

---

I. El dia 17.09.2021 el registre d'entrada de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant l'Oficina) va registrar amb núm. E-2077/2021 un escrit del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local (en endavant CSITAL) que informava de la problemàtica relacionada amb els mitjans de què disposen els secretaris, interventors i tresorers d'una demarcació catalana, i demanava a l'Oficina que estudiés la possibilitat d'emetre recomanacions al respecte.

**II.** El dia 04.10.2021 i a través de la plataforma EACAT (registre de sortida núm. S-1141/2021) l'Oficina va acusar recepció de l'escrit de referència i va indicar a l'entitat informant els canals de què disposava per fer arribar a l'Oficina qualsevol altra informació que pogués considerar rellevant sobre l'assumpte.

**III.** El dia 22.10.2021 i també a través de la plataforma EACAT (registre d'entrada núm. E-958/2021) el Col·legi de referència va facilitar informació addicional en relació amb la problemàtica posada de manifest, i en concret:

- un escrit signat [REDACTED] del CSITAL de la demarcació catalana afectada que ampliava i detallava la informació sobre les problemàtiques concretes;
- una enquesta realitzada l'any 2021 a les persones que treballen en els serveis d'assistència a les funcions de secretaria i intervenció;
- una proposta de reglament per regular el funcionament dels serveis d'assistència a les funcions de secretaria i intervenció elaborat pel CSITAL, que es va fer arribar a diversos consells comarcals el dia 01.09.2021.
- una imatge de la pàgina web de la Diputació implicada, que mostrava que a l'apartat dedicat al servei d'assessorament municipal no hi havia cap contingut;
- la imatge d'una notícia de premsa que fa referència a les dificultats dels municipis petits per cobrir les places reservades a funcionaris de l'administració local amb habilitació de caràcter nacional (en endavant FHN).

**IV.** El dia 24.11.2021 i també a través de la plataforma EACAT (registre de sortida núm. S-1413/2021) l'Oficina va demanar a la Direcció General d'Administració Local del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya documentació en relació amb una de les problemàtiques que el CSITAL posava de manifest en l'escrit presentat el dia 22.10.2022.

**V.** El dia 29.12.2021 i a també a través de la plataforma EACAT (registre de sortida núm. E-2878/2021) la Direcció General d'Administració Local del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya va donar resposta a l'escrit de l'Oficina aportant la informació sol·licitada.

**VI.** Al llarg d'aquest període de temps, l'Oficina ha intercanviat diverses trucades i correus electrònics amb [REDACTED] del CSITAL consultant per



tal de mantenir-lo puntualment informat de les actuacions a què acabem de fer referència.

## **2. Consideracions prèvies**

---

### **2.1. Competències de l'Oficina per emetre recomanacions**

L'article 3 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya atribueix a l'Oficina les funcions d'assessorar i formular propostes i recomanacions al Parlament, al Govern de la Generalitat i als òrgans de l'Administració, en l'àmbit de la prevenció i la lluita contra la corrupció i qualsevol activitat relacionada, i també proposar les mesures necessàries per a assolir més transparència en la gestió del sector públic, entre d'altres.

Així mateix, d'acord amb l'article 13 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya en la Sessió de 25.11.2009) la Direcció de Prevenció de l'Oficina orienta la seva activitat a generar valors socials, marcs normatius, incentius i mecanismes de retiment de comptes que dificultin l'aparició de conductes contràries a la probitat i a la integritat institucional i, en aquest marc, té atribuïdes, entre d'altres, les funcions següents:

- formular al director o directora de l'Oficina propostes i recomanacions sobre disposicions normatives vigents o en tràmit d'aprovació perquè les elevi al Parlament, al Govern, als ens locals i, en els termes que la normativa ho permeti, a les institucions i als organismes estatals, comunitaris i internacionals;
- proposar millores en procediments i pràctiques administratives per tal de garantir la transparència i reduir les oportunitats de frau.

### **2.2. Contingut de la resposta**

En coherència amb el marc competencial descrit, les consideracions que formulem a continuació volen servir com a reflexions, recomanacions i propostes per millorar la pràctica administrativa des de l'òptica de la gestió dels riscos per a la integritat. Aquesta disciplina estudia els riscos de corrupció, frau o altres irregularitat en un àmbit d'actuació pública, per planificar mesures que permetin reduir la probabilitat que aquells riscos es materialitzin (gestió preventiva), però també, si els riscos arribessin a



convertir-se en actes, per planificar mesures que permetin reduir la gravetat de les conseqüències (gestió contingent).

La gestió preventiva, on se circumscriuen les reflexions i recomanacions contingudes en aquest document, se centra en analitzar les oportunitats o els incentius que fan possibles els riscos (factors de risc), n'avalua el grau de probabilitat i, si aquest grau no és tolerable, planifica com actuar contra aquells factors per desactivar-los o minvar els seus potencials efectes. Es tracta, en definitiva, d'oferir una garantia d'integritat raonable.

Tanmateix, a manera d'avertiment previ, volem deixar constància que la finalitat d'aquest document no és oferir una solució al cas concret, sinó una anàlisi des del punt de vista de la integritat, i exposar quin és el parer de l'Oficina en relació amb les qüestions plantejades.

En aquest context, volem deixar constància que no hem fet una anàlisi exhaustiva del conjunt d'elements apuntats pel CSITAL, sinó que, en coherència amb el nostre àmbit competencial, hem centrat i limitat el nostre estudi a aquelles qüestions que considerem nuclears per tal de reforçar la integritat.

Finalment, convé destacar que amb la informació de què disposa la Direcció de Prevenció, no és possible fer una avaluació de riscos per a la integritat sobre la situació descrita pel CSITAL. Només permet enumerar alguns **factors de risc que les institucions implicades haurien d'avaluar per determinar si incideixen en la seva demarcació i, si ho fan, adoptar les mesures preventives** adients.

### **3. Factors de risc que cal avaluar i recomanacions preventives**

---

Abans d'entrar en els factors de risc, és important assenyalar algunes febleses sistèmiques subjacents a la consulta plantejada. Ni els ajuntaments, ni la Diputació, ni els consells comarcals implicats tenen capacitat d'actuació sobre aquestes febleses, però són rellevants perquè creen el context on sorgeixen alguns dels factors de risc que després s'enumeren.

1. **Una regulació molt extensa i complexa**, que comprèn normes emeses per legisladors diferents (normativa europea, estatal i autonòmica) i que, en alguns àmbits, és molt poc estable i pateix **canvis freqüents**, molts dels quals suposen noves obligacions que els ens locals han de complir. Aquestes característiques de la normativa aplicable als ens locals incrementen considerablement la dificultat d'identificar, interpretar i



aplicar adequadament la normativa rellevant en cada cas. D'aquestes dificultats sorgeixen moltes oportunitats per als riscos d'irregularitats.

**2. Hiperfragmentació del mapa municipal.** El mapa municipal de Catalunya configura un nombre molt elevat d'ajuntaments petits, (el 78% dels 947 municipis tenen una població de menys de 5.000 habitants). Aquests consistoris, ateses les seves dimensions, sovint no disposen de la plantilla de personal adient per oferir els serveis públics mínims que la regulació estableix. En alguns casos, l'únic personal tècnic de què disposen és la persona que exerceix les funcions reservades a habilitació nacional, que en ocasions presta serveis en més d'un ajuntament.

En aquestes circumstàncies, proliferen les dificultats per gestionar uns serveis públics que requereixen perfils professionals altament qualificats: per contractar obres, subministraments i serveis, per gestionar ajuts i subvencions, per a una correcta planificació i execució pressupostària, per a la gestió del patrimoni municipal, per a l'ordenació i el desenvolupament urbanístic, etc.

**3. Un model de finançament municipal** amb què els ajuntaments més petits solen tenir especials dificultats per finançar els serveis públics que han d'oferir a les seves poblacions, i per dotar-se dels recursos materials i tecnològics (importants per fer una adequada transició cap a l'administració digital) que han de permetre una gestió pública eficaç i eficient.

**4. Una distribució competencial regulada de forma dispersa i amb molt marge d'interpretació.** Per superar les dificultats anteriorment descrites, el Legislador preveu una estructura d'ens locals supramunicipals (diputacions i consells comarcals) encarregats d'oferir a aquests ajuntaments el suport jurídic, econòmic i tècnic que requereixen. Però la distribució de competències dels ens supramunicipals està regulada de forma dispersa i amb molt marge d'interpretació sobre què correspon a cada tipus d'ens. Això genera dificultats per determinar clarament fins a on arriben les responsabilitats de cada ens supramunicipal i com s'han de concretar. Com a conseqüència poden sorgir:

- Problemes de **coordinació entre ens supramunicipals** a l'hora d'oferir suport als ajuntaments petits (que poden anar des de serveis o recursos oferts per més d'un ens, fins a serveis o recursos no proveïts per cap administració).
- **Mancances** —en el nombre d'efectius per donar suport tècnic; en el grau de capacitació o especialització per a un bon assessorament;



en personal funcionari a qui la normativa reserva determinades funcions; en tecnologies de la informació i la comunicació (maquinari o programari)— **o dèficits** —per exemple, en organització i gestió documental, en planificació, en transparència, etc.— que causen ineficiències en la gestió pública municipal i un mal servei públic a la ciutadania.

Aquestes conseqüències no només són disfuncions; també **constitueixen factors de risc** perquè creen oportunitats i incentius perquè no es detectin amb celeritat errors, incompliments de la normativa o, fins i tot, indicis de frau o corrupció. I sense detecció, no són possibles ni la correcció ni l'exigència de responsabilitats.

En les properes pàgines, s'exposen sis factors de risc rellevants per tal que els ens locals implicats avaluin si estan incidint en el seu àmbit competencial, així com diverses recomanacions de mesures preventives perquè, si escau, siguin adoptades. Ens adrecem principalment a la Diputació, atès que té legalment atribuïdes les competències més rellevants vinculades a aquests factors de risc. Per descomptat, allà on aquestes competències s'hagin delegat o es prestin en col·laboració amb els consells comarcals, hauran de coordinar-se per avaluar la incidència d'aquests factors de risc.

### **3.1. Inadequada classificació o reserva de les places d'habilitats nacionals als municipis petits**

La normativa regula la creació, classificació i reserva de llocs de treball a FHN en funció de la dimensió de cada ajuntament, a partir de dos criteris principals: la població i el pressupost. Aquesta classificació i reserva està dissenyada per **garantir que les funcions de control de legalitat i fiscalització econòmica les exerceixen persones especialitzades i amb una independència tècnica reforçada.**

Pel que fa al procediment, també determina que la creació, classificació i reserva d'aquests llocs de treball correspon a les comunitats autònomes, a instància dels consistoris. A més, en els municipis més petits (menys de 1000 habitants), correspon a les diputacions provincials coordinar i garantir la prestació adient dels serveis de secretaria i intervenció.

A Catalunya, quan canvien les circumstàncies que originaven una determinada classificació o l'exempció d'haver de reservar aquests llocs de treball a FHN, i els ajuntaments no demanen la classificació o reserva corresponent, la normativa no preveu ni conseqüències, ni mecanismes alternatius per



garantir que les funcions de secretaria i intervenció s'exerceixen per FHN de la categoria adient.

Quan la classificació de la secretaria d'un ajuntament és inadequada, els llocs de treball de secretaria i intervenció **no poden ser coberts per FHN amb una especialització adient i proporcional al risc** que comporta l'activitat que duu a terme aquella organització. La manca d'especialització i d'una independència reforçada generen més **oportunitats** d'errors i incompliments normatius, i s'incrementa el risc d'irregularitats, frau i corrupció.

Per això, l'Oficina recomana:

- Als **ajuntaments**, revisar periòdicament el compliment dels criteris de classificació i reserva i, si escau, sol·licitar amb diligència la regularització de la classificació a la Direcció General d'Administració Local.
- A la **Diputació**, garantir la prestació adient dels serveis de secretaria i intervenció en els municipis més petits (menys de 1000 habitants), exercint-ne les funcions —especialment en els exempts de mantenir un lloc de treball reservat a FHN— i promoure i facilitar les agrupacions per al manteniment en comú del lloc de treball de secretaria.
- A la **Direcció General d'Administració Local**, dur a terme periòdicament processos de supervisió de la classificació dels llocs de treball reservats a FHN; instar les corporacions locals que ho requereixin a regularitzar la classificació del lloc de treball de secretaria, i fer-ne seguiment.
- Al **Govern**, aprofitar l'elaboració del Projecte de decret del personal funcionari d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional de les entitats locals de Catalunya, prevista en el Pla normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per als anys 2021-2023, per incorporar-hi mecanismes que garanteixin una regularització diligent de la classificació dels llocs de treball de secretaria dels ajuntaments, encara que aquests no la sol·licitin<sup>1</sup>.

### **3.2. Dèficits d'organització i dotació de personal en els serveis d'assistència a les funcions de secretaria i intervenció**

Correspon a les diputacions exercir les funcions reservades a FHN en els municipis exempts de l'obligació de crear, classificar i reservar aquests

---

<sup>1</sup> Per exemple, la norma podria determinar que si l'entitat local no sol·licita l'inici del procediment de creació i classificació del lloc de treball reservats a FHN, el departament competent en matèria de règim local ho pugui fer d'ofici.



llocs de treball. Quan aquests serveis d'assistència presenten dèficits d'organització o de dotació de personal adient per prestar aquests serveis de secretaria i intervenció, la manca d'eficàcia i diligència en el control de legalitat i la fiscalització econòmica incrementen les **oportunitats** que es produeixin irregularitats, frau i corrupció.

Per això, l'Oficina recomana a la Diputació, responsable de la prestació d'aquesta assistència, que:

- **Articuli sistemes de selecció i provisió àgils** per garantir la prestació de serveis en el municipis exempts, així com la cobertura de baixes laborals i dels llocs de treball vacants en aquests serveis. La manca de cobertura o la dotació insuficient de personal genera sobrecàrregues de treball en la resta del personal que incrementen les oportunitats d'errors i incompliments de la normativa i els procediments legalment previstos.
- **Garanteixi una formació inicial** suficient a les persones que accedeixen per primer cop a un lloc de treball al servei d'assistència **i una formació continuada anual** adient i proporcional als canvis normatius i de sistemes de treball que es vagin produint (novetats legals i jurisprudencials, administració electrònica, qualitat i innovació en gestió pública, integritat i lluita contra la corrupció i el frau...).
- **Revisi els seus sistemes de captació i retenció de talent<sup>2</sup>** per garantir que els llocs de treball d'aquests serveis —que presenten la dificultat afegida d'haver de gestionar diversos consistoris amb realitats i necessitats singulars— es proveeixen amb personal capacitat per afrontar la particular dificultat tècnica i responsabilitat que impliquen.

### **3.3. Manca de determinació objectiva del suport tècnic que necessita cada ajuntament per a un funcionament òptim**

Correspon a les diputacions l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menor capacitat econòmica i de gestió. Quan aquest suport tècnic no és suficient o adequat crea **oportunitats** perquè es produeixin errors, dèficits tècnics i incompliments en els procediments legalment previstos i en les obligacions establertes per la normativa de règim local. Aquestes oportunitats incrementen el risc d'irregularitats.

Per això, quan un ajuntament no té plantilla de personal o en té una clarament insuficient, és important estudiar i valorar de forma objectiva i rigorosa:

---

<sup>2</sup> Això inclou revisar condicions de treball com ara jornada i horari, flexibilitat per al teletreball, retribució, promoció, incentius per a la formació continuada i l'especialització...





- Quins perfils professionals necessita per poder prestar tots els serveis públics que la legislació li atribueix i complir amb les obligacions de transparència, control intern i retiment de comptes previstes. És a dir, de quina especialitat (administració general, urbanisme, arquitectura, enginyeria, especialistes en contractació pública, recursos humans...), de quins grups de titulació, quin tipus d'empleat públic requereix (funcions reservades a funcionaris), etc.
- Quantes hores de treball necessita de cadascun d'aquests perfils i amb quina freqüència o periodicitat necessita el suport d'aquests professionals al llarg de l'any (setmanal, mensual, en períodes concrets del cicle de planificació i execució pressupostària, en moments específics del mandat, etc.).

Un estudi d'aquestes característiques permetria concretar i objectivar les demandes de suport tècnic requerides per cada ajuntament i facilitaria la planificació del personal que treballa en els serveis que ofereixen aquest suport tècnic als municipis.

Per contra, la manca de determinació d'aquestes necessitats per al funcionament òptim de cada ajuntament dificulta tant el càlcul objectiu del suport tècnic no proveït com la qualificació i quantificació de les deficiències detectades. A més, no mesurar aquest dèficit genera, al seu torn, **incentius** per mantenir sistemes de suport tècnic poc eficients.

Per això, recomanem a la Diputació impulsar estudis que permetin **determinar de forma objectiva el suport tècnic que requereixen** aquests ajuntaments; publicar els resultats a les respectives seues electròniques i modificar les relacions de llocs de treball en conseqüència.

### **3.4. Assumpció per part dels funcionaris d'habilitació nacional de tasques diferents del control de legalitat i la fiscalització econòmica i financera**

En els ajuntaments petits, els FHN han de conèixer tota la normativa i mantenir-se constantment actualitzats per tal de poder exercir un control de legalitat i una fiscalització econòmica i financera adients. Ja s'ha assenyalat anteriorment que amb una normativa tan extensa, complexa i canviant, les oportunitats d'errors en la identificació de les normes rellevants en cada cas i en la seva interpretació i aplicació incrementen el risc d'irregularitats.

Si a més, per manca de suport tècnic suficient i adient, han d'assumir tasques diferents de les pròpies del control de legalitat i de la fiscalització econòmica, tant la conseqüent sobrecàrrega de treball com la manca



d'especialització per dur a terme tasques diferents d'aquestes<sup>3</sup> generen noves **oportunitats** d'errors, ineficàcia i ineficiència, que incrementen el risc d'irregularitats.

Encara més, si la persona habilitada assumeix tasques alienes, podria arribar a trobar-se en situació de conflicte d'interès si hagués d'acabar fent el control de legalitat o la fiscalització econòmica d'aquells procediments en què ha intervingut. Això generaria **oportunitats** de frau (per exemple, motivada per ocultar errors o irregularitats anteriors) o, fins i tot, corrupció, que és justament el que la separació de les funcions de control pretén evitar.

Per això, recomanem als FHN que **facin constar per escrit** la impossibilitat d'intervenir en els procediments que fiscalitzen jurídicament o econòmicament, posant de manifest els dèficits de personal especialitzat que pugui tenir el propi ajuntament o el servei d'assistència tècnica de la diputació, i que remetin aquests escrits als responsables de planificar i dotar de personal els ajuntaments i els serveis d'assistència tècnica de la Diputació.

### **3.5. Deficient suport i acompanyament als ajuntaments petits en la transició cap a l'administració electrònica**

L'Administració electrònica és un model d'administració pública basat en l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació que persegueix l'objectiu de millorar l'eficiència interna, les relacions interadministratives i les relacions de l'Administració amb les persones, les empreses i les organitzacions.

La implantació de l'administració electrònica facilita i agilitza l'automatització d'actuacions essencials com la tramitació dels expedients o el control intern, i redueix la càrrega de treball manual. Però també redueix les oportunitats d'irregularitats (per exemple, la no realització de tràmits preceptius o l'alteració en l'ordre previst en cada procediment) i de frau (per exemple, falsificació de la data o la signatura) en els expedients electrònics. A més, garanteix la traçabilitat de la gestió pública, afavoreix la transparència i facilita la resposta a eventuais sol·licituds d'accés a la informació.

---

<sup>3</sup> Per exemple, els coneixements i les habilitats necessaris per preparar una contractació de tecnologies de la informació i la comunicació que sigui procompetitiva, innovadora i mediambientalment i socialment sostenible són molt diferents dels necessaris per fer el control de legalitat dels procediments d'adjudicació dels contractes.



Quan el suport i l'acompanyament als ajuntaments petits en la transició cap a l'administració electrònica és insuficient<sup>4</sup>, persisteixen oportunitats d'irregularitats i frau que podrien eliminar-se amb una implantació adient.

La prestació del servei d'administració electrònica en els municipis amb una població inferior a 20.000 habitants correspon a les diputacions. Per això, els recomanem a la Diputació implicada col·laborar i coordinar esforços amb el Consorci AOC per **accelerar la transició cap a l'administració electrònica** d'aquests ajuntaments. En aquest sentit, cal recordar que actualment el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència destina parts dels seus fons (**Next Generation EU**) a impulsar la transformació digital i la modernització de les administracions públiques.

### **3.6. Mancances de coordinació i suport en la contractació pública**

Al 2019, l'Oficina va alertar d'un factor de risc organitzatiu que es troba en l'origen de moltes irregularitats: l'adopció d'estratègies de proveïment que superen la capacitat de compra d'una institució pública<sup>5</sup>.

Quan s'adopten estratègies de proveïment inadequades perquè superen la capacitat d'un ajuntament per impulsar, tramitar i supervisar adientment l'execució de tota la contractació, s'estan creant **incentius** per a la cerca de «dreceres» que permetin «superar» les limitacions materials i econòmiques o «reduir» la càrrega de treball pròpia de la tramitació administrativa (preparació i licitació dels contractes) o del seguiment de l'execució de les prestacions contractades. Per això es considera un factor organitzatiu generador de riscos d'irregularitats en la contractació.

En els municipis petits, aquest factor de risc és especialment probable si no hi ha prou coordinació entre els ens supramunicipals per garantir una oferta de compra centralitzada que els permeti proveir-se dels subministraments i serveis més habituals, amb menor càrrega administrativa i aprofitant eventuais economies d'escala.

Com en l'apartat anterior, correspon a les diputacions la prestació dels servei de contractació centralitzada en els municipis amb una població inferior a 20.000 habitants. Per això, recomanem a la Diputació implicada **coordinar-se amb la Comissió Central de Subministraments de la Generalitat** per revisar l'oferta de compra centralitzada de béns i serveis,

---

<sup>4</sup> Mancances en el maquinari i el programari adient per a la tramitació i la gestió electrònica dels expedients, o en la formació necessària per emprar-los.

<sup>5</sup> Vegeu el projecte Riscos per a la integritat en la contractació pública, Els factors organitzatius. Incentius i oportunitats de risc derivats del funcionament intern de cada institució. Documents de treball núm. 6, 2019, pàg. 22-24.



**identificar** quines **necessitats** dels municipis petits **no** queden **cobertes** i **impulsar** nova **contractació centralitzada** per esmenar eventuais dèficits.

Pel que fa a la contractació d'obres o la de béns i serveis menys usuals, recomanem que la Diputació **garanteixi el suport** imprescindible per a la **preparació, licitació i adjudicació** d'aquests contractes i **faciliti la composició de meses** de contractació **amb personal tècnic adequat**.

#### **4. Publicitat**

---

D'acord amb el que disposa l'article 10.1 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, cal fer difusió activa de les respostes anonimitzades a les consultes plantejades que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i aplicació de les normes.

Així doncs, una vegada aquesta resposta hagi estat comunicada, caldrà publicar-la a l'apartat de transparència de la seu electrònica de l'Oficina, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal, si escau."

Ben cordialment,

Miguel Ángel Gimeno Jubero  
Director de l'Oficina Antifrau de Catalunya

