

ACTUACIÓ ORDINÀRIA PREVISTA EN EL PLA DE LA IGS (2020-2021)

Area del Pla

VI. ACTUACIONS RELACIONADES AMB PROCESSOS OPERATIUS

Identificació de l'actuació en el Pla:

6.6. *Anàlisi del procés de contractació en l'administració de la Generalitat Valenciana*

Objectiu de l'actuació:

L'actuació ha tingut com a objectiu analitzar i concretar aquells factors que suposen un fre o una limitació (colls de botella i ineficiències) a la necessària agilitat de la contractació, amb la finalitat de proposar i recomanar mesures per a millorar-la.

Naturalesa de l'actuació:

Anàlisi i informe.

Data de comunicació de l'informe:

5 de maig de 2022

Resultats de l'actuació:

L'informe emés per la Inspecció General de serveis recull una sèrie de conclusions i recomanacions que es resumeixen a continuació:

A) La contractació pública és una palanca de l'activitat econòmica i un instrument per a satisfer necessitats d'interés general amb una visió estratègica que genera un important volum de gestió.

La contractació pública té un pes molt significatiu en l'activitat econòmica i en el seu creixement. En 2020, a nivell nacional, va representar un 11'11% PIB. Aquest pes es tradueix en un important volum de gestió i càrrega de treball. En el conjunt de l'administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental en 2019 es van inscriure 28.918 contractes per un import de 997 milions d'euros. Volum que amb l'execució dels subprojectes del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència es veurà incrementat notablement en els pròxims anys.

B) La normativa en matèria de contractació és intrínsecament complexa i això genera inseguretats jurídiques en l'aplicació de les normes i resta agilitat a la tramitació, tant en la fase de preparació del contracte i aprovació de l'expedient, com en la d'adjudicació, en la qual la incertesa jurídica incrementa la litigiosidad.

Aquesta complexitat s'acreix quan la formació del personal és insuficient i quan la dotació de persones en número, competències o estabilitat és inadequada.

Sobre aquest tema es considera que si bé la Generalitat no té competències per a modificar normativa bàsica estatal, sí que pot desenvolupar-la i realitzar accions transversals concretes per a millorar la seguretat jurídica en la seua aplicació l'efecte de la qual es potenciaria si es realitzaren per un centre

directiu de contractació: des de la professionalització i formació contínua, la confecció de guies i instruccions sobre els aspectes més dubtosos, l'exigència de llocs amb requisits específics de formació en dret, la creació d'espais col·laboratius i llistes de difusió d'informació, entre altres.

C) En la Generalitat, no hi ha un òrgan directiu que lideri i impulse una sèrie de funcions estratègiques transversals que són imprescindibles per a millorar l'eficàcia, eficiència, efectivitat i agilitat de l'activitat contractual, com són: la planificació estratègica, supervisió i avaluació de la contractació pública de la Generalitat; la professionalització dels equips humans; la responsabilitat funcional de les eines tecnològiques; racionalització i simplificació dels procediments; la creació d'un portal de contractació de l'administració de la Generalitat, la normalització documental i procedimental o la coordinació amb altres òrgans directius per a harmonitzar criteris i processos, entre altres.

En aquest àmbit, en una primera fase, **es recomana** l'estudi i valoració de la creació d'un centre directiu que lideraria i impulsaria aquestes funcions i en el qual s'integrarien l'actual Junta de Contractació i la Central de Compres, conformant un centre directiu amb un important coneixement en matèria de procediments i processos de contractació. I en una segona fase es planteja la creació d'una Junta Permanent de Contractació com a òrgan de contractació per a realitzar contractes centralitzats, contractes basats d'acords marc i contractes d'una certa rellevància per impacte econòmic o funcional o d'especial complexitat.

D) S'ha observat una planificació i programació insuficient de l'activitat contractual.

No hi ha evidència que es realitzi una planificació estratègica global a nivell de conselleria de l'activitat contractual, ni que existisca una planificació operativa realitzada de manera conjunta per les unitats proponentes i els serveis de contractació. No obstant això, sí que s'han detectat algunes bones pràctiques.

La possible explicació d'aquesta situació no és única, sinó que a la mateixa contribueixen un conjunt de causes: la càrrega de treball, visió del cicle de contractació pública molt segmentat, falta de fluxos d'informació estables entre unitats, falta de dades suficients i de qualitat, mobilitat del personal o falta d'una metodologia o instruccions comunes.

A més, a nivell de conselleries, no es realitza la publicitat de la programació de la seua activitat contractual. En particular, dels seus contractes de regulació harmonitzada tal com es preveu en l'article 28.4 de la Llei de Contractes del Sector Públic. Deficiència, que segons ha constatat la OIREscon, és generalitzada en el conjunt de les administracions

Una bona planificació que relacione i compasse el moment en el qual es necessita el bé o servei i el temps estimat de tramitació dels expedients contractuals, hauria de fer disminuir els enriquiments motivats per aquestes causes i distribuir millor temporalment les càrregues de treball. Per a aconseguir-la **es recomana** que siguin les unitats de contractació les que impulsaren i coordinaren l'elaboració del pla que ha de comprendre tota la contractació de la conselleria. El moment propici per a iniciar l'elaboració d'aquest pla de contractació es considera que hauria de coincidir amb els moments inicials d'elaboració del pressupost de l'exercici següent per a compassar les necessitats a satisfer amb el seu cost econòmic. I en la planificació

La planificació operativa i la seua programació hauria de ser objecte de seguiment continu durant l'exercici pressupostari corresponent i en finalitzar l'any i des dels serveis de contractació s'hauria de procedir a una anàlisi i avaluació de la seua execució com a font d'informació que retroalimenta els

processos i serveix per a millorar l'activitat contractual en el seu conjunt i dels expedients contractuals en particular.

E) La dotació i capacitat dels recursos humans no compten amb un disseny adequat a la seua funció instrumental bàsica per a l'exercici de les competències públiques.

- ***Sobre les característiques i dotació dels serveis de contractació***

La configuració dels serveis de contractació no és homogènia. Només en tres de les conselleries el servei està dedicat en exclusiva a la gestió de la contractació.

El personal temporal suposa un percentatge global superior al cinquanta per cent. Quant a la cobertura de vacants, presenten dificultats similars a la resta dels òrgans administratius donada la situació de dèficit de personal de la nostra administració.

La classificació dels llocs: els llocs de nivell tècnic, incloses les prefectures de secció, són d'administració general sense requisits específics.

- ***Sobre la qualificació del personal***

Els processos d'incorporació de nou personal no garanteixen la seua qualificació per a àrees específiques de treball de l'administració pública semblaria adequat que en grans àrees de gestió de caràcter transversal (contractació, sancions, subvencions, gestió econòmica o personal) que es reproduïen en tots els departaments del Consell, es poguera comptar amb personal especialitzat i estable.

En els òrgans proponentes el problema s'aguditzava atès que en molts d'ells no hi ha personal amb formació i experiència en contractació pública el que incideix en els dèficits de planificació i la dificultat en l'elaboració dels plecs.

- ***Sobre els recursos formatius a la disposició del personal***

No existeixen recursos formatius suficients de disponibilitat immediata que permeten al personal posar-se al dia en el menor temps possible i que combinen la formació teòrica amb una bona formació pràctica que minimitze els períodes d'adaptació.

- ***Sobre la dotació dels òrgans de caràcter horitzontal***

Junta Superior de Contractació Administrativa: En aquest moment és l'únic òrgan amb competències transversals en matèria de contractació que realitza una important labor de suport als gestors. No obstant això, la limitada dotació de recursos especialitzats de què disposa limita, al seu torn, la seua capacitat de suport.

Central de Compres de la Generalitat: El fet que l'escàs personal amb coneixements suficients de la matèria haja de dedicar-se en gran manera a confeccionar els plecs i atendre consultes minimitza l'exercici d'altres funcions de caràcter estratègic com l'anàlisi i estudi de necessitats en tota la Generalitat, així com del funcionament dels instruments d'adquisició centralitzada que es van posant en marxa.

Intervencions delegades i Advocacia: Els temps mitjans d'emissió dels seus informes preceptius varien d'unes conselleries a unes altres i en determinats moments de l'any impacta negativament en els temps de tramitació dels contractes produint-se un coll de botella.

Les recomanacions que es recullen en l'informe s'orienten entorn de l'adequació del dimensionament, qualificació i selecció dels equips de gestió dels serveis de contractació i dels òrgans proponentes. Així com sobre la formació i informació que ha d'estar disponible.

F) Existeix un ús desigual per la conselleries de les eines tecnològiques en les diferents fases del cicle de gestió contractual.

El projecte de gvCONTRATOS com a aplicació corporativa multiconselleria de gestió integral dels expedients contractuals es va iniciar en 2016 i en 2021 es va finalitzar la instal·lació en totes les conselleries, excepte en la de sanitat. La falta d'un responsable funcional ha provocat que el projecte es desenvolupe més lentament de l'esperat i que genere dubtes en els gestors.

Actualment l'ús de l'aplicació per les conselleries és dispar, la qual cosa sens dubte minva els potencials beneficis i avantatges de l'aplicació com són la normalització i homogeneïtzació de la gestió, la millora de l'explotació de la informació, la transparència, la mobilitat del personal entre serveis de contractació, la intercomunicació amb altres sistemes de gestió informatitzats com el Registre de contractes. Encara que els majors beneficis de l'aplicació s'aconseguiran amb les interconnexions amb la Plataforma de Contractes del Sector Públic i amb "NEFIS", per la qual cosa **es recomana** secundar i impulsar l'ús de l'aplicació des de mesures que li donen el suficient suport institucional i sobretot funcional, que podria assumir-se des del centre directiu proposat.

També la falta d'un responsable funcional incideix en la imatge i informació sobre contractació cap a l'exterior que s'ofereix des del portal corporatiu la Generalitat. En comparació amb altres Comunitats Autònomes, la informació és menys visible i és significativament menor i a més no està interconnectada amb xarxes socials de la Generalitat, recomanant millorar tant la visibilitat com la informació sobre contractació que s'ofereix.

G) Existeix un marge per a potenciar i desplegar el potencial dels sistemes de la racionalització tècnica de la contractació, que troben limitacions per no ser suficient la dotació de personal.

La valoració del treball realitzat per la central de compres per part dels serveis de contractació és molt positiva perquè redueix notablement els temps de tramitació, fins i tot en els casos en els quals s'ha d'acudir a nova licitació. I consideren que hauria d'estendre's a altres categories com són el manteniment d'edificis i instal·lacions, el subministrament de mobiliari, la uniformitat, el manteniment de vehicles, assistències tècniques d'enginyeria per a projectes, etc.

La central de compres com a òrgan col·legiat no es reuneix des de 2015 el que també dificulta l'adequat exercici de funcions estratègiques en aquest àmbit.

Donat el caràcter estratègic de la labor de la Central de Compres de la Generalitat, **es recomana** que s'habiliten els recursos suficients, personals i informàtics per a incrementar la seua capacitat de gestió.

A més es recomana que s'analitze la procedència d'utilitzar sistemes de racionalització la de contractació, com els acords marc, per òrgans de contractació diferents a la central de compres per a agilitar la satisfacció de necessitats amb un cert volum, repetitives o periòdiques.

H) Se subratlla la importància d'analitzar el detall de les tasques incloses en les diferents fases de la contractació per a poder obtindre temps estimats de tramitació dels expedients i detectar colls de botella i aspectes ineficients en la gestió.

- ***Estimació de temps de tramitació:***

En l'informe s'ha analitzat el supòsit estadísticament més habitual en la contractació de les conselleries: un contracte de serveis tramitat per procediment obert, diferenciant per fases:

La Fase de preparació del contracte per la unitat proponent no està subjecta a terminis legals. És una fase que actualment pot arribar a consumir bastant temps, sent en algunes unitats proponentes el primer coll de botella detectat i al qual no sempre se li dona la seua deguda rellevància.

En aquesta fase, es recomanen una sèrie de mesures que van des de la millora de la capacitat de les unitats proponentes en matèries com la planificació i la redacció de plecs; el potenciar l'ús de la tramitació anticipada; o el preveure en els quadres de característiques per a contractes que es preparen per a satisfer necessitats continuades en el temps la màxima duració legal dels contractes i la possibilitat de la seua pròrroga, per a reduir la càrrega de treball d'expedients contractuals, llevat que per causes justificades com a incerteses sobre la necessitat o cost no siga oportú.

La fase d'inici i aprovació de l'expedient només té marcats terminis legals màxims per a l'emissió d'informes per l'Advocacia (20 dies hàbils) o la fiscalització per part de la Intervenció (10 dies hàbils). S'ha estimat una duració mitjana aproximada d'1 mes i mig a 2 mesos.

També es proposen i recomanen mesures que impacten en aquesta fase com la dotació adequada de personal de les unitats que intervenen en la tramitació, reduir el termini màxim d'informe de l'advocacia al termini general per a informes de 10 dies hàbils; millora de la comunicació telemàtica entre unitats; o estandarditzar o oferir models per a la redacció d'uns certs apartats de l'Annex I o quadre de característiques, entre altres.

L'última Fase de licitació i formalització tindria una duració legal màxima aproximada entre 90 dies (3 mesos) i 167 dies (5,5 mesos). A nivell nacional, el càlcul de temps mitjà de tramitació es fixa en 123 dies (4,1 mesos) segons càlculs de la OIREscon.

En aquesta fase per a reduir la seua duració màxima, es recomanen mesures com el realitzar de manera sistemàtica anuncis previs en contractes de regulació harmonitzada (SARA) per a poder reduir si es considera convenient el termini de presentació de proposicions de 30 a 15 dies, l'objectivar els criteris de qualitat, per a en la mesura que siga possible la proposició es continga en un únic sobre i si no és possible servisca perquè la valoració de les proposicions siga més ràpida i menys conflictiva a nivell de litigiosidad dels licitadors o el millorar la informació i formació als possibles licitadors de com licitar i de com s'ha d'emplenar el *DEUC per a evitar haver de fer requeriments d'esmena.

En resum, el termini des que la unitat proponent ho remet al servei de contractació perquè iniciï l'expedient fins a la seua formalització hauria de completar-se aproximadament entre 5 i 7 mesos i mig, sempre que no s'interpose recurs especial de contractació i en funció d'unes certes variables. Són terminis màxims, que legalment no s'han de superar, i que per criteris d'eficiència no s'han d'esgotar adoptant mesures com les proposades per a la seua reducció.

- ***Ús dels procediments simplificats:***

Amb dades de 2019, s'observa que són poc utilitzats, entre altres *casusas, per existir inseguretats jurídica sobre uns certs aspectes de la seua regulació i per estar limitat per la quantia i pels criteris d'adjudicació permesos.

El temps de tramitació medie a Espanya, és de 85 dies, cosa que significa reduir en 38 dies el temps de tramitació medie d'un procediment obert calculat en 123 dies, la informació facilitada pels serveis de contractació és poc consistent, però en bastants conselleries se superen.

Sobre aquest tema **es recomana** el foment de l'ús d'aquests procediments simplificats, especialment quan mitjançant la planificació es poden agrupar necessitats i així tindre contractes de major duració, evitant no sols possibles fraccionaments, sinó a més haver de repetir anualment les contractacions.

- ***Necessitat de realitzar una anàlisi d'ineficiències:***

Per a aconseguir, dins de la legalitat, un procediment més àgil i simple cal analitzar les tasques que el componen per a detectar aspectes ineficients que no aporten valor i que haurien d'eliminar-se o tractar de fer-los d'una altra forma. Un dels més repetides és la remissió en paper de documentació entre òrgans i unitats fins i tot encara que estiguen signats electrònicament.

En l'activitat contractual de la Generalitat no hi ha una única manera de realitzar els tràmits sinó una en cada Conselleria, excepte els models de plec de clàusules administratives particulars tipus impulsats per la Junta Superior de Contractació Administrativa. La falta de coordinació i la falta d'una direcció funcional transversal unitària és una possible font d'ineficiències, per la qual cosa **es recomana** aprofundir en l'estandardització per a suprimir les diferències de gestió entre òrgans de contractació que no estiguen justificades.

En resum, a la vista de les conclusions obtingudes l'informe recull una sèrie de recomanacions a valorar que van dirigides a la millora de:

- Organització del nivell directiu i exercici de competències estratègiques.
- Planificació i programació de l'activitat contractual des de la fase proponent.
- Dimensionament, qualificació i selecció dels equips de gestió dels serveis de contractació i dels òrgans proponents.
- Impuls de la informatització de la gestió i del portal de contractació.
- Revisió i normalització de processos en les diferents fases de tramitació dels contractes per a suprimir ineficiències i ajustar els temps de tramitació.
- Reforç per al desenvolupament del potencial dels sistemes de racionalització de la contractació.