

ACTUACIÓ ORDINÀRIA PREVISTA EN EL PLA DE LA IGS (2018-2019)

Àrea del pla:

VII.6. ACTUACIONS D'INSPECCIÓ I CONTROL

Número i denominació de l'actuació en el pla:

6.3. Contractació en l'àmbit del sector públic instrumental

Objectiu de l'actuació:

- Comprovar que els mètodes de treball dels ens s'ajusten a la normativa en matèria de contractació i administració electrònica.
- Verificar si la informació que generen els ens del Sector Públic Instrumental en matèria de contractació pot ser reutilitzable en el sistema d'alertes creat per la Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.
- Revisar el procediment de subministrament d'informació a les bases de dades de registre de contractes de la Generalitat i la plataforma de contractació del Sector Públic de l'Estat.

Naturalesa de l'actuació i període temporal de referència :

Investigació i informe

Data de remissió de l'informe:

6 de febrer de 2019

Resultats de l'actuació:

L'actuació s'ha realitzat analitzant la informació recollida en un qüestionari emplenat per 22 entitats pertanyents al sector públic instrumental, contrastat en la majoria dels casos amb entrevistes mantingudes amb les persones responsables del seu emplenament.

Aquest qüestionari compta amb tres blocs, que descrivim a continuació:

El primer, la finalitat del qual és comprovar el compliment del primer objectiu, per a identificar els factors de risc, realitzar l'avaluació i determinar la probabilitat global de materialització.

Per a determinar la probabilitat global d'ocurrència dels factors de risc identificats s'ha utilitzat la taula sobre els "Criteris multifactorials de la probabilitat que una organització es torne vulnerable a les irregularitats o males pràctiques" descrita en la "Guia d'elaboració d'un model de marc organitzatiu de gestió de riscos en matèria de corrupció i col·lusió en el procés de gestió dels contractes en les Administracions Públiques", publicat pel Commissaire à la lutte contre la corruption de Quebec.

Com a resultat de l'aplicació d'aquesta Metodologia, dels 19 factors de risc analitzats s'han prioritzat els factors de risc, que s'indiquen en la recomanació primera, sobre els quals s'hauria de realitzar un Pla de minimització de riscos per presentar una probabilitat d'ocurrència del risc "possible" o "quasi certa", amb les conseqüències que això podria implicar i que han sigut descrites en l'informe.

En el segon bloc del qüestionari dissenyat, la finalitat del qual és la de verificar si la informació que



generen els ens del Sector Públic Instrumental en matèria de contractació pot ser reutilitzable en el sistema d'alertes, s'han plantejat preguntes relacionades amb les aplicacions informàtiques utilitzades per les entitats analitzades, per a la gestió del procés de contractació. Aquestes preguntes s'han centrat principalment a determinar l'estructura de dades que es maneja així com la possibilitat que aquests es puguin exportar a altres sistemes d'informació.

El tercer bloc del qüestionari s'ha centrat en l'anàlisi del procediment de subministrament d'informació a les bases de dades del registre de contractes de la Generalitat i de la plataforma de contractació del Sector Públic de l'Estat. Principalment s'ha intentat valorar l'eficiència del sistema de subministrament en cada cas, analitzant si es realitza de forma manual o mitjançant la interconnexió dels diferents sistemes d'informació.

En síntesi, les recomanacions efectuades a partir de l'anàlisi i avaluació de la informació són:

Primera.

Implantar un Pla de minimització de riscos del procés de contractació, per a cadascun dels factors de risc definits com a prioritaris en l'avaluació de la informació recaptada en els qüestionaris, i que es relacionen a continuació:

Factor 1. Risc de no planificar anualment els contractes

Acció 1. Posar en marxa un protocol per a realitzar la planificació anual de la totalitat dels contractes, aprovat per la direcció de l'entitat.

Acció 2. Definir els rols i responsabilitats del protocol.

Acció 3. Divulgar el protocol.

Factor 2. Risc de no declaració d'un conflicte d'interès

Acció 1. Establir un sistema de declaració obligatòria de conflicte d'interessos a emplenar per:

- l'òrgan de contractació.
- les persones que componen la mesa de contractació.
- la persona responsable del contracte.
- la persona que elabora l'informe tècnic.

Acció 2. Realitzar formació (ètica i de protecció de la integritat dels contractes públics).

Factor 3. Risc de no disposar d'un manual de procediments

Acció 1. Elaborar el Manual de procediments per al procés de contractació.

Acció 2. Divulgar el Manual de procediments entre tot el personal.

Factor 4. Risc de no correcció de les incidències detectades en els informes d'auditoria

Acció 1. Classificar les incidències detectades i plantejar àrees de millora per a esmenar-les.

Acció 2. Formar grups de millora per a treballar en les diferents àrees prioritzades.

Acció 3. Divulgar el resultat dels grups de millora incorporant preguntes per a valorar aquest resultat.

Factor 5. Risc de falta de capacitat i experiència professional

Acció 1. Prioritzar la formació per a capacitar a les persones de l'entitat.

Acció 2. Dur a terme mesures de control per a garantir que el procés de gestió del contracte no s'haja vist afectat per la falta de recursos.

Acció 3. Assegurar el desenvolupament, reforç i manteniment de l'experiència i el coneixement del seu personal

Segona.



Si bé la licitació electrònica és obligatòria des de l'entrada en vigor de la Llei de Contractes del Sector Públic (LCSP), s'ha pogut constatar que no totes les entitats estan complint amb aquest precepte, al·legant dificultats tècniques, de formació o de recursos humans.

Amb independència de les dificultats que puga comportar la implantació de la licitació electrònica, tots els contractes majors de l'exercici 2019 han de tramitar-se utilitzant el sistema de Licitació Electrònica existent en la Plataforma de contractació del sector públic (PCSP). En aquells casos que disposen d'un sistema alternatiu propi, aquest ha de garantir la integració amb aquesta plataforma a l'efecte de complir amb el que es disposa en l'article 63 de la LCSP quant a la informació dels contractes que ha de publicar-se.

Tercera.

Resulta indispensable que totes les entitats disposen d'un sistema d'informació per a la gestió dels expedients de contractació, tant majors com menors. A continuació s'enumeren les causes que justifiquen aquesta necessitat:

1. La necessitat de crear l'expedient electrònic del contracte.

L'expedient de contractació ha de ser un expedient electrònic, d'acord amb els requeriments de la LCSP (la licitació ha de ser electrònica) i de l'article 70.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (d'ara endavant LPACAP) en el qual s'estableix que *“els expedients tindran format electrònic i es formaran mitjançant l'agregació ordenada de quants documents, proves, dictàmens, informes, acords, notificacions i altres diligències els integren, així com un índex numerat de tots els documents que contenen quan es remeten. Així mateix, haurà de constar en l'expedient còpia electrònica certificada de la resolució adoptada”*.

Si bé la formació de l'expedient electrònic resulta evident per als contractes majors, també ho és en el cas dels contractes menors, ja que de conformitat amb el que es disposa en l'article 118.3, de la LCSP, per a la tramitació d'un contracte menor adjudicat directament, a més de l'aprovació de la despesa i la factura, és necessari en tot cas l'informe de l'òrgan de contractació motivant la necessitat del contracte i ha de justificar-se en l'expedient que no s'està alterant l'objecte del contracte per a evitar els principis de la contractació pública, així com que s'ha comprovat la circumstància que, amb l'adjudicació d'aquest contracte menor, el contractista no ha subscrit més contractes menors que individualment o conjuntament superen la xifra que consta en l'apartat primer d'aquest article.

2. La necessitat d'incorporar la interoperabilitat per a millorar l'eficiència del procediment de contractació.

La LCSP estableix també l'obligació de publicar la informació relativa a totes les licitacions en el perfil del contractant, i per tant, en la PCSP (article 63), així com en el Registre de Contractes per a tots els contractes formalitzats per un import superior a 5.000 € i els d'import inferior el pagament del qual no es realitza a través d'un sistema de Caixa Fixa o similar (article 346).

A més de les obligacions que s'especifiquen en l'apartat anterior, existeixen altres obligacions de comunicació d'informació com per exemple a la Intervenció General i a la Sindicatura de Comptes, entre altres.

D'altra banda, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de 2015, de Règim Jurídic del Sector Públic (d'ara endavant LRJSP), introdueix com a nou principi d'actuació de les administracions públiques el d'interoperabilitat, en disposar en l'article 3.2 que *«les Administracions Públiques es relacionaran entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculats o dependents a través de mitjans electrònics, que assegurin la*



interoperabilitat i seguretat dels sistemes i solucions adoptades per cadascuna d'elles...».

Totes les entitats han coincidit a afirmar, que aquestes obligacions suposen registrar dues o fins i tot més vegades la mateixa informació en diferents sistemes, per això el sistema d'informació mitjançant el qual es gestionen els expedients de contractació, hauria de permetre l'automatització de l'enviament d'informació a la PCSP i al Registre de Contractes.

3. La necessitat de minimitzar els riscos associats a la seguretat de la informació.

Resulta evident la necessitat que la informació sobre els expedients de contractació s'ha d'introduir en un sistema garantista del control d'accés i la traçabilitat, per a garantir que només accedeix a les dades el personal autoritzat i que la manipulació de la informació queda registrada, en compliment de les normes especificades en l'Esquema Nacional de Seguretat i en l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat". Per això, el sistema d'informació per a la gestió dels expedients de contractació, que han d'implantar necessàriament totes les entitats, haurà de garantir el compliment dels requeriments de seguretat abans citats.

Quarta.

Aquelles entitats que disposen d'una aplicació pròpia de gestió d'expedients de contractació, han de realitzar les adaptacions necessàries per a complir amb els requisits indicats en la recomanació Tercera. En aquest grup no poden considerar-se incloses aquelles entitats que actualment utilitzen la PCSP com a sistema d'informació per a la gestió dels expedients de contractació per què, aquesta plataforma, no abasta totes les fases del procediment.

Referent a això ha de tindre's en compte que tant la PCSP com el Registre de Contractes de la Generalitat faciliten mecanismes d'integració que permeten la connexió per a l'enviament automatitzat de les dades des d'aplicacions externes.

Aquelles entitats que no disposen d'una aplicació específica, o que, disposant d'una no puguem realitzar les adaptacions necessàries, hauran de sol·licitar a la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions la implantació de la plataforma corporativa de la Generalitat GVCONTRATOS, i en cas que aquesta solució no siga viable per alguna raó tècnica, s'haurà de sol·licitar de manera conjunta a la Direcció General del Sector Públic, Model Econòmic i Patrimoni, que coordine el desenvolupament d'un sistema d'informació per a la gestió de la contractació, comuna per a totes les entitats.

Considerem que la solució idònia, sempre que això siga viable tècnicament, és la implantació de GVCONTRATOS, ja que es tracta del sistema que s'està implantant en totes les conselleries i organismes autònoms de la Generalitat, i que compleix amb els requisits de la recomanació Tercera.

Cinquena.

Es proposa establir un sistema similar al de caixa fixa, per a totes les entitats del sector públic instrumental de la Generalitat, la finalitat del qual seria la de simplificar la comunicació de dades al Registre de Contractes i al Perfil del Contractant, donada l'excepció establida per a aquells contractes d'import inferior a 5.000 € el sistema del qual de pagament siga la bestreta de caixa fixa o un altre sistema similar per a realitzar pagaments menors (articles 64 i 346 de la LCSP, respectivament).

Per a això seria necessari, que la Direcció General del Sector Públic, Model Econòmic i Patrimoni dictara l'oportuna instrucció, d'acord amb el que s'estableix en l'article 4 del Decret llei 1/2011, de 30 de setembre, del Consell, de Mesures Urgents de Règim Economicofinancer del Sector Públic Empresarial i Fundacional. Aquesta instrucció permetria unificar els criteris a seguir en aquesta matèria, que actualment són diferents entre unes entitats i unes altres del sector públic tal com s'ha pogut constatar en les



entrevistes realitzades.

Sisena.

Totes les entitats han de complir els terminis preceptius per a la comunicació de les dades al Registre de Contractes. Recordem que el personal al servei de la Generalitat i el seu sector públic instrumental que, amb dol, culpa o negligència greus, incomplisquen l'obligació legal de comunicació al Registre Oficial de Contractes de la Generalitat se subjectaran a les responsabilitats que procedisquen d'acord amb les lleis.