

## ACTUACIÓN ORDINARIA PREVISTA EN EL PLAN DE LA IGS (2020-2021)

### Área del Plan

VI. ACTUACIONES RELACIONADAS CON PROCESOS OPERATIVOS

### Identificación de la actuación en el Plan:

6.6. *Análisis del proceso de contratación en la administración de la Generalitat Valenciana*

### Objetivo de la actuación:

La actuación ha tenido como **objetivo** analizar y concretar aquellos factores que suponen un freno o una limitación (cuellos de botella e ineficiencias) a la necesaria agilidad de la contratación, con el fin de proponer y recomendar medidas para mejorarla.

### Naturaleza de la actuación:

Análisis e informe

### Fecha de comunicación del informe:

5 de mayo de 2022

### Resultados de la actuación:

El informe emitido por la Inspección General de servicios recoge una serie de **conclusiones y recomendaciones** que se resumen a continuación:

**A) La contratación pública es una palanca de la actividad económica y un instrumento para satisfacer necesidades de interés general con una visión estratégica que genera un importante volumen de gestión.**

La contratación pública tiene un peso muy significativo en la actividad económica y en su crecimiento. En 2020, a nivel nacional, representó un 11'11% PIB. Este peso se traduce en un importante volumen de gestión y carga de trabajo. En el conjunto de la administración de la Generalitat y su sector público instrumental **en 2019 se inscribieron 28.918 contratos por un importe de 997 millones de euros**. Volumen que con la ejecución de los subproyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia va a verse incrementado notablemente en los próximos años.

**B) La normativa en materia de contratación es intrínsecamente compleja y ello genera inseguridades jurídicas** en la aplicación de las normas **y resta agilidad a la tramitación**, tanto en la fase de preparación del contrato y aprobación del expediente, como en la de adjudicación, en la que la incertidumbre jurídica incrementa la litigiosidad.

Esta **complejidad se acrecienta** cuando la formación del personal es insuficiente y cuando la dotación de personas en número, competencias o estabilidad es inadecuada.

Al respecto se considera que si bien **la Generalitat** no tiene competencias para modificar normativa básica estatal, sí que **puede desarrollarla y realizar acciones transversales concretas para mejorar la seguridad jurídica en su aplicación** cuyo efecto se potenciaría si se realizaran por un centro directivo de contratación: desde la profesionalización y formación continua, la confección de guías e instrucciones sobre los aspectos más dudosos, la exigencia de puestos con requisitos específicos de formación en derecho, la creación de espacios colaborativos y listas de difusión de información, entre otras.

**C) En la Generalitat, no hay un órgano directivo que lidere e impulse una serie de funciones estratégicas transversales** que son imprescindibles para mejorar la eficacia, eficiencia, efectividad y agilidad de la actividad contractual, como son: la planificación estratégica, supervisión y evaluación de la contratación pública de la Generalitat; la profesionalización de los equipos humanos; la responsabilidad funcional de las herramientas tecnológicas; racionalización y simplificación de los procedimientos; la creación de un portal de contratación de la administración de la Generalitat, la normalización documental y procedimental o la coordinación con otros órganos directivos para armonizar criterios y procesos, entre otras.

En este ámbito, **en una primera fase, se recomienda el estudio y valoración de la creación de un centro directivo** que lideraría e impulsaría dichas funciones y en el que se integrarían la actual Junta de Contratación y la Central de Compras, conformando un centro directivo con un importante conocimiento en materia de procedimientos y procesos de contratación. **Y en una segunda fase se plantea la creación de una Junta Permanente de Contratación** como órgano de contratación para realizar contratos centralizados, contratos basados de acuerdos marco y contratos de cierta relevancia por impacto económico o funcional o de especial complejidad.

**D) Se ha observado una planificación y programación insuficiente de la actividad contractual.**

**No hay evidencia de que se realice una planificación estratégica global a nivel de conselleria de la actividad contractual, ni de que exista una planificación operativa** realizada de forma conjunta por las unidades proponentes y los servicios de contratación. No obstante, sí que se han detectado algunas buenas prácticas.

La posible **explicación de esta situación no es única**, sino que a la misma contribuyen un conjunto de causas: la carga de trabajo, visión del ciclo de contratación pública muy segmentado, falta de flujos de información estables entre unidades, falta de datos suficientes y de calidad, movilidad del personal o falta de una metodología o instrucciones comunes.

Además, a nivel de consellerias, **no se realiza la publicidad de la programación de su actividad contractual**. En particular, de sus contratos de regulación armonizada tal y como se prevé en el artículo 28.4 de la Ley de Contratos del Sector Público. Deficiencia, que según ha constatado la OIReScon, es generalizada en el conjunto de las administraciones

Una buena planificación que relacione y acompañe el momento en el que se necesita el bien o servicio y el tiempo estimado de tramitación de los expedientes contractuales, debería hacer disminuir los enriquecimientos motivados por estas causas y distribuir mejor temporalmente las cargas de trabajo. Para lograrla **se recomienda** que sean las unidades de contratación las que impulsen y coordinen la elaboración del plan que debe comprender toda la contratación de la conselleria. El momento propicio para iniciar la elaboración de dicho plan de contratación se considera que debería coincidir con los momentos iniciales de elaboración del presupuesto del ejercicio siguiente para acompañar las necesidades a satisfacer con su coste económico. Y en la planificación

La planificación operativa y su programación debería ser objeto de seguimiento continuo durante el ejercicio presupuestario correspondiente y al finalizar el año y desde los servicios de contratación se debería proceder a un análisis y evaluación de su ejecución como fuente de información que retroalimenta los procesos y sirve para mejorar la actividad contractual en su conjunto y de los expedientes contractuales en particular.

**E) La dotación y capacitación de los recursos humanos no cuentan con un diseño adecuado a su función instrumental básica para el ejercicio de las competencias públicas**

- ***Sobre las características y dotación de los servicios de contratación***

**La configuración de los servicios de contratación no es homogénea**. Solo en tres de las consellerias el servicio está dedicado en exclusiva a la gestión de la contratación.

El **personal temporal** supone un porcentaje global superior al cincuenta por ciento. En cuanto a la **cobertura de vacantes**, presentan dificultades similares al resto de los órganos administrativos dada la situación de déficit de personal de nuestra administración.

La **clasificación de los puestos: los puestos de nivel técnico**, incluidas las jefaturas de sección, son de administración general **sin requisitos específicos**.

- ***Sobre la cualificación del personal***

**Los procesos de incorporación de nuevo personal no garantizan su cualificación para áreas específicas de trabajo de la administración pública** parecería adecuado que en grandes áreas de gestión de carácter transversal (contratación, sanciones, subvenciones, gestión económica o personal) que se reproducen en todos los departamentos del Consell, se pudiera contar con personal especializado y estable.

**En los órganos proponentes el problema se agudiza** dado que en muchos de ellos no hay personal con formación y experiencia en contratación pública lo que incide en los déficits de planificación y la dificultad en la elaboración de los pliegos.

- ***Sobre los recursos formativos a disposición del personal***

**No existen recursos formativos suficientes de disponibilidad inmediata que permitan al personal ponerse al día en el menor tiempo posible** y que combinen la formación teórica con una buena formación práctica que minimice los periodos de adaptación.

- ***Sobre la dotación de los órganos de carácter horizontal***

Junta Superior de Contratación Administrativa: En este momento es el único órgano con competencias transversales en materia de contratación que realiza una importante labor de soporte a los gestores. Sin embargo, la limitada dotación de recursos especializados de que dispone limita, a su vez, su capacidad de apoyo.

Central de Compras de la Generalitat: El hecho de que el escaso personal con conocimientos suficientes de la materia tenga que dedicarse en gran medida a confeccionar los pliegos y atender consultas minimiza el ejercicio de otras funciones de carácter estratégico como el análisis y estudio de necesidades en toda la Generalitat, así como del funcionamiento de los instrumentos de adquisición centralizada que se van poniendo en marcha.

Intervenciones delegadas y Abogacía: Los tiempos medios de emisión de sus informes preceptivos varían de unas consellerías a otras y en determinados momentos del año impacta negativamente en los tiempos de tramitación de los contratos produciéndose un cuello de botella.

Las recomendaciones que se recogen en el informe se orientan en torno a la adecuación del dimensionamiento, cualificación y selección de los equipos de gestión de los servicios de contratación y de los órganos proponentes. Así como sobre la formación e información que debe estar disponible.

**F) Existe un uso desigual por la consellerías de las herramientas tecnológicas en las diferentes fases del ciclo de gestión contractual.**

**El proyecto de gvCONTRATOS como aplicación corporativa multiconsellería** de gestión integral de los expedientes contractuales se inició en 2016 y en 2021 se finalizó la instalación en todas las consellerías, excepto en la de sanidad. La falta de un responsable funcional ha provocado que el proyecto se desarrolle más lentamente de lo esperado y que genere dudas en los gestores.

Actualmente **el uso de la aplicación por las consellerías es dispar**, lo que sin duda merma los potenciales beneficios y ventajas de la aplicación como son la normalización y homogeneización de la gestión, la mejora

de la explotación de la información, la transparencia, la movilidad del personal entre servicios de contratación, la intercomunicación con otros sistemas de gestión informatizados como el Registro de contratos. Aunque los mayores beneficios de la aplicación se conseguirán con las interconexiones con la Plataforma de Contratos del Sector Público y con NEFIS, por lo que **se recomienda apoyar e impulsar el uso de la aplicación desde medidas que le den el suficiente respaldo institucional y sobre todo funcional**, que podría asumirse desde el centro directivo propuesto.

También la falta de un responsable funcional incide en **la imagen e información sobre contratación** hacia el exterior **que se ofrece desde el portal corporativo la Generalitat**. En comparación con otras Comunidades Autónomas, la información es menos visible y es significativamente menor y además no está interconectada con redes sociales de la Generalitat, **recomendando mejorar tanto la visibilidad como la información** sobre contratación que se ofrece.

**G) Existe un margen para potenciar y desplegar el potencial de los sistemas de la racionalización técnica de la contratación, que encuentran limitaciones por no ser suficiente la dotación de personal**

La **valoración del trabajo realizado** por la central de compras por parte de los servicios de contratación **es muy positiva** porque reduce notablemente los tiempos de tramitación, incluso en los casos en los que se debe acudir a nueva licitación. **Y consideran que debería extenderse a otras categorías** como son el mantenimiento de edificios e instalaciones, el suministro de mobiliario, la uniformidad, el mantenimiento de vehículos, asistencias técnicas de ingeniería para proyectos, etc.

La central de compras como órgano colegiado no se reúne desde 2015 lo que también dificulta el adecuado ejercicio de funciones estratégicas en este ámbito.

Dado el carácter estratégico de la labor de la Central de Compras de la Generalitat, **se recomienda** que se habiliten los recursos suficientes, personales e informáticos para incrementar su capacidad de gestión.

Además se recomienda que se analice la procedencia de utilizar sistemas de racionalización la de contratación, como los acuerdos marco, por órganos de contratación diferentes a la central de compras para agilizar la satisfacción de necesidades con cierto volumen, repetitivas o periódicas.

**H) Se subraya la importancia de analizar el detalle de las tareas incluidas en las distintas fases de la contratación para poder obtener tiempos estimados de tramitación de los expedientes y detectar cuellos de botella y aspectos ineficientes en la gestión.**

- **Estimación de tiempos de tramitación:**

En el informe **se ha analizado** el supuesto estadísticamente más habitual en la contratación de las consellerías: **un contrato de servicios tramitado por procedimiento abierto, diferenciando por fases:**

La **Fase de preparación** del contrato por la unidad proponente no está sujeta a plazos legales. Es una fase que actualmente puede llegar a consumir bastante tiempo, siendo en algunas unidades proponentes el primer cuello de botella detectado y al que no siempre se le da su debida relevancia.

En esta fase, **se recomiendan** una serie de medidas que van desde la mejora de la capacitación de las unidades proponentes en materias como la planificación y la redacción de pliegos; el potenciar el uso de la tramitación anticipada; o el prever en los cuadros de características para contratos que se preparen para satisfacer necesidades continuadas en el tiempo la máxima duración legal de los contratos y la posibilidad de su prórroga, para reducir la carga de trabajo de expedientes contractuales, salvo que por causas justificadas como incertidumbres sobre la necesidad o coste no sea oportuno.

La fase de inicio y aprobación del expediente sólo tiene marcados plazos legales máximos para la emisión de informes por la Abogacía (20 días hábiles) o la fiscalización por parte de la Intervención (10 días hábiles). Se ha estimado una duración media aproximada de 1 mes y medio a 2 meses.

También **se proponen y recomiendan medidas** que impactan en esta fase como la dotación adecuada de personal de las unidades que intervienen en la tramitación, reducir el plazo máximo de informe de la abogacía al plazo general para informes de 10 días hábiles; mejora de la comunicación telemática entre unidades; o estandarizar u ofrecer modelos para la redacción de ciertos apartados del Anexo I o cuadro de características, entre otras.

La última Fase de licitación y formalización tendría una duración legal máxima aproximada entre 90 días (3 meses) y 167 días (5,5 meses). A nivel nacional, el cálculo de tiempo medio de tramitación se fija en 123 días (4,1 meses) según cálculos de la OIREscon.

En esta fase para reducir su duración máxima, **se recomiendan medidas** como el realizar de forma sistemática anuncios previos en contratos de regulación armonizada (SARA) para poder reducir si se considera conveniente el plazo de presentación de proposiciones de 30 a 15 días, el objetivar los criterios de calidad, para en la medida que sea posible la proposición se contenga en un único sobre y si no es posible sirva para que la valoración de las proposiciones sea más rápida y menos conflictiva a nivel de litigiosidad de los licitadores o el mejorar la información y formación a los posibles licitadores de cómo licitar y de cómo se debe rellenar el DEUC para evitar tener que hacer requerimientos de subsanación.

En resumen, el plazo desde que la unidad proponente lo remite al servicio de contratación para que inicie el expediente hasta su formalización debería completarse aproximadamente entre 5 y 7 meses y medio, siempre que no se interponga recurso especial de contratación y en función de ciertas variables. Son plazos máximos, que legalmente no se deben superar, y que por criterios de eficiencia no se deben agotar adoptando medidas como las propuestas para su reducción.

- **Uso de los procedimientos simplificados:**

**Con datos de 2019, se observa que son poco utilizados**, entre otras causas, por existir inseguridad jurídica sobre ciertos aspectos de su regulación y por estar limitado por la cuantía y por los criterios de adjudicación permitidos.

El tiempo de tramitación medio en España, es de 85 días, lo que significa reducir en 38 días el tiempo de tramitación medio de un procedimiento abierto calculado en 123 días, la información facilitada por los servicios de contratación es poco consistente, pero en bastantes consellerías se superan.

Al respecto **se recomienda** el fomento del uso de estos procedimientos simplificados, en especial cuando mediante la planificación se pueden agrupar necesidades y así tener contratos de mayor duración, evitando no solo posibles fraccionamientos, sino además tener que repetir anualmente las contrataciones.

- **Necesidad de realizar un análisis de ineficiencias:**

Para conseguir, dentro de la legalidad, un procedimiento más ágil y simple hay que analizar las tareas que lo componen para **detectar aspectos ineficientes que no aportan valor** y que deberían eliminarse o tratar de hacerlos de otra forma. Uno de los más repetidas es la remisión en papel de documentación entre órganos y unidades incluso aunque estén firmados electrónicamente.

En la actividad contractual de la Generalitat **no hay una única manera de realizar los trámites** sino una en cada Conselleria, salvo los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares tipo impulsados por la Junta Superior de Contratación Administrativa. **La falta de coordinación y la falta de una dirección funcional transversal unitaria es una posible fuente de ineficiencias**, por lo que se

recomienda ahondar en la estandarización para suprimir las diferencias de gestión entre órganos de contratación que no estén justificadas.

En resumen, a la vista de las conclusiones obtenidas **el informe recoge una serie de recomendaciones a valorar que van dirigidas a la mejora de:**

- Organización del nivel directivo y ejercicio de competencias estratégicas.
- Planificación y programación de la actividad contractual desde la fase proponente.
- Dimensionamiento, cualificación y selección de los equipos de gestión de los servicios de contratación y de los órganos proponentes.
- Impulso de la informatización de la gestión y del portal de contratación.
- Revisión y normalización de procesos en las diferentes fases de tramitación de los contratos para suprimir ineficiencias y ajustar los tiempos de tramitación.
- Refuerzo para el desarrollo del potencial de los sistemas de racionalización de la contratación.