

ACTUACIÓN ORDINARIA PREVISTA EN EL PLAN DE LA IGS (2018-2019)

Área del plan:

VII.6. ACTUACIONES DE INSPECCIÓN Y CONTROL

Número y denominación de la actuación en el plan:

6.3. Contratación en el ámbito del sector público instrumental

Objetivo de la actuación:

- Comprobar que los métodos de trabajo de los entes se ajustan a la normativa en materia de contratación y administración electrónica.
- Verificar si la información que generan los entes del Sector Público Instrumental en materia de contratación puede ser reutilizable en el sistema de alertas creado por la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.
- Revisar el procedimiento de suministro de información a las bases de datos de registro de contratos de la Generalitat y la plataforma de contratación del Sector Público del Estado.

Naturaleza de la actuación y periodo temporal de referencia :

Investigación e informe

Fecha de remisión del informe:

6 de febrero de 2019

Resultados de la actuación:

La actuación se ha realizado analizando la información recogida en un cuestionario cumplimentado por 22 entidades pertenecientes al sector público instrumental, contrastado en la mayoría de los casos con entrevistas mantenidas con las personas responsables de su cumplimentación.

Dicho cuestionario cuenta con tres bloques, que describimos a continuación:

El primero, cuya finalidad es comprobar el cumplimiento del primer objetivo, para identificar los factores de riesgo, realizar su evaluación y determinar la probabilidad global de su materialización.

Para determinar la probabilidad global de ocurrencia de los factores de riesgo identificados se ha utilizado la tabla sobre los "Criterios multifactoriales de la probabilidad de que una organización se vuelva vulnerable a las irregularidades o malas prácticas" descrita en la "Guía de elaboración de un modelo de marco organizativo de gestión de riesgos en materia de corrupción y colusión en el proceso de gestión de los contratos en las Administraciones Públicas", publicado por el *Commissaire à la lutte contre la corruption de Quebec*.



Como resultado de la aplicación de esta Metodología, de los 19 factores de riesgo analizados se han priorizado los factores de riesgo, que se indican en la recomendación primera, sobre los que se debería realizar un Plan de minimización de riesgos por presentar una probabilidad de ocurrencia del riesgo “posible” o “casi cierta”, con las consecuencias que ello podría implicar.

En el segundo bloque del cuestionario diseñado, cuya finalidad es la de verificar si la información que generan los entes del Sector Público Instrumental en materia de contratación puede ser reutilizable en el sistema de alertas, se han planteado preguntas relacionadas con las aplicaciones informáticas utilizadas por las entidades analizadas, para la gestión del proceso de contratación. Estas preguntas se han centrado principalmente en determinar la estructura de datos que se maneja así como la posibilidad de que estos se puedan exportar a otros sistemas de información.

El tercer bloque del cuestionario se ha centrado en el análisis del procedimiento de suministro de información a las bases de datos del registro de contratos de la Generalitat y de la plataforma de contratación del Sector Público del Estado. Principalmente se ha intentado valorar la eficiencia del sistema de suministro en cada caso, analizando si se realiza de forma manual o mediante la interconexión de los distintos sistemas de información.

En síntesis, las recomendaciones efectuadas a partir del análisis y evaluación de la información son.

Primera.

Implantar un Plan de minimización de riesgos del proceso de contratación, para cada uno de los factores de riesgo definidos como prioritarios en la evaluación de la información recabada en los cuestionarios, y que se relacionan a continuación:

Factor 1. Riesgo de no planificar anualmente los contratos

Acción 1. Poner en marcha un protocolo para realizar la planificación anual de la totalidad de los contratos, aprobado por la dirección de la entidad.

Acción 2. Definir los roles y responsabilidades del protocolo.

Acción 3. Divulgar el protocolo.

Factor 2. Riesgo de no declaración de un conflicto de interés

Acción 1. Establecer un sistema de declaración obligatoria de conflicto de intereses a cumplimentar por:

- el órgano de contratación.
- las personas que componen la mesa de contratación.
- la persona responsable del contrato.
- la persona que elabora el informe técnico.

Acción 2. Realizar formación (ética y de protección de la integridad de los contratos públicos).

Factor 3. Riesgo de no disponer de un manual de procedimientos

Acción 1. Elaborar el Manual de procedimientos para el proceso de contratación.

Acción 2. Divulgar el Manual de procedimientos entre todo el personal.

Factor 4. Riesgo de no corrección de las incidencias detectadas en los informes de auditoría

Acción 1. Clasificar las incidencias detectadas y plantear áreas de mejora para su subsanación.

Acción 2. Formar grupos de mejora para trabajar en las distintas áreas priorizadas.



Acción 3. Divulgar el resultado de los grupos de mejora incorporando preguntas para valorar dicho resultado.

Factor 5. Riesgo de falta de capacidad y experiencia profesional

Acción 1. Priorizar la formación para capacitar a las personas de la entidad.

Acción 2. Llevar a cabo medidas de control para garantizar que el proceso de gestión del contrato no se haya visto afectado por la falta de recursos.

Acción 3. Asegurar el desarrollo, refuerzo y mantenimiento de la experiencia y el conocimiento de su personal

Segunda.

Si bien la licitación electrónica es obligatoria desde la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), se ha podido constatar que no todas las entidades están cumpliendo con este precepto, alegando dificultades técnicas, de formación o de recursos humanos.

Con independencia de las dificultades que pueda entrañar la implantación de la licitación electrónica, todos los contratos mayores del ejercicio 2019 deben tramitarse utilizando el sistema de Licitación Electrónica existente en la Plataforma de contratación del sector público (PCSP). En aquellos casos en los que se disponga de un sistema alternativo propio, este debe garantizar la integración con dicha plataforma a los efectos de cumplir con lo dispuesto en el artículo 63 de la LCSP en lo relativo a la información de los contratos que debe publicarse.

Tercera.

Resulta indispensable que todas las entidades dispongan de un sistema de información para la gestión de los expedientes de contratación, tanto mayores como menores. A continuación se enumeran las causas que justifican esta necesidad:

1. La necesidad de crear el expediente electrónico del contrato.

El expediente de contratación debe ser un expediente electrónico, de acuerdo con los requerimientos de la LCSP (la licitación debe ser electrónica) y del artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) en el que se establece que *“los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada”*.

Si bien la formación del expediente electrónico resulta evidente para los contratos mayores, también lo es en el caso de los contratos menores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118.3, de la LCSP, para la tramitación de un contrato menor adjudicado directamente, además de la aprobación del gasto y la factura, es necesario en todo caso el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y ha de justificarse en el expediente que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los principios de la contratación pública, así como que se ha comprobado la circunstancia de que, con la adjudicación de dicho contrato menor, el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de dicho artículo.

2. La necesidad de incorporar la interoperabilidad para mejorar la eficiencia del procedimiento de



contratación.

La LCSP establece también la obligación de publicar la información relativa a todas las licitaciones en el perfil del contratante, y por consiguiente, en la PCSP (artículo 63), así como en el Registro del Contratos para todos los contratos formalizados por un importe superior a 5.000 € y los de importe inferior cuyo pago no se efectúe a través de un sistema de Caja Fija o similar (artículo 346).

Además de las obligaciones que se especifican en el apartado anterior, existen otras obligaciones de comunicación de información como por ejemplo a la Intervención General y a la Sindicatura de Cuentas, entre otras.

Por otra parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), introduce como nuevo principio de actuación de las administraciones públicas el de interoperabilidad, al disponer en el artículo 3.2 que *«las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas...»*.

Todas las entidades han coincidido en afirmar, que dichas obligaciones suponen registrar dos o incluso más veces la misma información en distintos sistemas, por ello el sistema de información mediante el que se gestionen los expedientes de contratación, debería permitir la automatización del envío de información a la PCSP y al Registro de Contratos

3. La necesidad de minimizar los riesgos asociados a la seguridad de la información.

Resulta evidente la necesidad de que la información sobre los expedientes de contratación se encuentre incorporada en un sistema que permita garantizar el control de acceso y la trazabilidad, para garantizar que solo accede a los datos el personal autorizado y que la manipulación de la información queda registrada, en cumplimiento de las normas especificadas en el Esquema Nacional de Seguridad y en el Esquema Nacional de Interoperabilidad". Por ello, el sistema de información para la gestión de los expedientes de contratación, que deben implantar necesariamente todas las entidades, deberá garantizar el cumplimiento de los requerimientos de seguridad antes citados.

Cuarta.

Aquellas entidades que disponen de una aplicación propia de gestión de expedientes de contratación, deben realizar las adaptaciones necesarias para cumplir con los requisitos indicados en la recomendación Tercera. En este grupo no pueden considerarse incluidas aquellas entidades que actualmente utilizan la PCSP como sistema de información para la gestión de los expedientes de contratación ya que, esta plataforma, no abarca todas las fases del procedimiento.

A este respecto debe tenerse en cuenta que tanto la PCSP como el Registro de Contratos de la Generalitat facilitan mecanismos de integración que permiten la conexión para el envío automatizado de los datos desde aplicaciones externas.

Aquellas entidades que no dispongan de una aplicación específica, o que, disponiendo de una no puedan realizar las adaptaciones necesarias, deberán solicitar a la Dirección General de Tecnologías de la



Información y las Comunicaciones la implantación de la plataforma corporativa de la Generalitat GVCONTRATOS, y en caso de que esta solución no sea viable por alguna razón técnica, se deberá solicitar de manera conjunta a la Dirección General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio, que coordine el desarrollo de un sistema de información para la gestión de la contratación, común para todas las entidades.

Consideramos que la solución idónea, siempre que esto sea viable técnicamente, es la implantación de GVCONTRATOS, ya que se trata del sistema que se está implantando en todas las consellerias y organismos autónomos de la Generalitat, y que cumple con los requisitos de la recomendación Tercera.

Quinta.

Se propone establecer un sistema similar al de caja fija, para todas las entidades del sector público instrumental de la Generalitat, cuya finalidad sería la de simplificar la comunicación de datos al Registro de Contratos y al Perfil del Contratante, dada la excepción establecida para aquellos contratos de importe inferior a 5.000 € cuyo sistema de pago sea el anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores (artículos 64 y 346 de la LCSP, respectivamente).

Para ello sería necesario, que la Dirección General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio dictase la oportuna instrucción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional. Esta instrucción permitiría unificar los criterios a seguir en esta materia, que actualmente son diferentes entre unas entidades y otras del sector público tal como se ha podido constatar en las entrevistas realizadas.

Sexta.

Todas las entidades deben cumplir los plazos preceptivos para la comunicación de los datos al Registro de Contratos. Recordamos que el personal al servicio de la Generalitat y su sector público instrumental que, con dolo, culpa o negligencia graves, incumplan la obligación legal de comunicación al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat se sujetarán a las responsabilidades que procedan de acuerdo con las leyes.