



●

Proposta de consideracions i recomanacions respecte al projecte «Estratègia catalana de millora de la compra pública»

Extracte del document emès per l'Oficina Antifrau el dia 29.03.2022

●

El dia 29.03.2022 l'Oficina Antifrau de Catalunya, en resposta a la petició de la directora general de Contractació Pública, la Sra. Neus Colet, i d'acord amb les previsions de l'article 13 de les seves Normes d'actuació i de règim interior, va emetre unes consideracions i recomanacions respecte al nou projecte d'Estratègia catalana de millora de la compra pública (en la versió actualitzada a aquella data).

A continuació, en compliment dels articles 5.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i 5.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es fa públic un extracte anonimitzat de la proposta de consideracions i recomanacions elevada des de la Direcció de Prevenió de l'Oficina.

“ 2. Consideracions i recomanacions sobre l'eix 4 del projecte actual en relació amb les formulades ja al 2020

2.1. Consideracions generals sobre l'eix 4 «Una compra pública íntegra i transparent»

El projecte actual d'estratègia manté el mateix nom a aquest quart eix i els mateixos quatre objectius operatius:

1. Integrar l'ètica en tots els nivells de la contractació pública
2. Millorar la transparència
3. Preservar la concurrència
4. Prevenir, detectar i reduir les males pràctiques (en l'actual formulació inclou, a diferència del projecte de 2020, la idea de prevenció).

En línies generals, l'eix 4 no presenta excessius canvis respecte a la versió anterior, tot i que hi ha algunes diferències ressenyables, que s'especifiquen i comenten al llarg d'aquest document.

En termes generals, **el projecte actual fixa** objectius operatius i actuacions expressats de forma força genèrica i **no concreta indicadors de compliment**, però sobretot **no estableix un termini de temps per a l'execució** de les accions i **l'assoliment** dels objectius. Aquest plantejament dificultarà el seguiment així com la valoració objectiva de les accions proposades i, en alguns casos, pot portar a argumentar que determinades accions estan ja assolides abans de l'inici del projecte.

En d'altres casos, els objectius operatius i les accions proposades no semblen reconèixer mancances actuals importants i, per tant, suggerim línies d'actuació més ambicioses per oferir majors garanties de foment de la integritat i prevenció de la corrupció, sobretot amb la perspectiva que tant l'actual exercici econòmic com els propers inclouran l'execució de projectes finançats amb fons Next Generation EU.

2.2. Consideracions sobre l'objectiu estratègic 4.1 «Integrar l'ètica en tots els nivells de la contractació pública»

Es desplega en els mateixos dos objectius operatius que en el projecte anterior i ens continuen semblant oportuns.

Objectiu operatiu 4.1.1 «Sensibilitzar el comprador públic en bones pràctiques»

Aquest objectiu operatiu presenta menys actuacions que en el projecte anterior. Incorpora ara la creació d'un canal de difusió de la doctrina del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, que **no explicita en què serà diferent respecte el sistema actual de difusió** de les seves resolucions a través del Butlletí de la JCCA. Aquesta manca de concreció i la no fixació d'un indicador d'acompliment faciliten que es pugui considerar que aquesta actuació ja està assolida abans d'aprovar-se el projecte.

Quatre actuacions es mantenen igual que en el projecte anterior:



- La **formació en matèria de riscos de corrupció** a tots els nivells. Com es va dir ja en el projecte anterior, **recomanem fixar un objectiu** de persones sensibilitzades anualment i al final del període de vigència d'aquest pla. Encoratgem la DG Contractació Pública perquè aquesta **formació sigui obligatòria per a les persones que participen per primera vegada** en procediments de contractació i **esdevingui periòdica** (com a mínim cada quatre anys) **per aquelles que es dediquen regularment** a tasques relacionades amb la contractació pública.
- **L'actualització del codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública.** Recomanem que aquesta actualització es dugui a terme a partir d'algun sistema de recollida dels dubtes i dilemes ètics més freqüents entre les persones que duen a terme tasques relacionades amb la contractació pública (entrevistes, sessions de treball tipus *focus groups*, enquesta, etc.). Aquesta **participació dels destinataris del codi** garantiria poder adequar les recomanacions i aclariments d'aquest codi a aquells aspectes més demandats o bé susceptibles de generar riscos d'irregularitats, frau o corrupció, segons el cas.
- La **incorporació d'un sistema de bústia ètica amb garantia d'anonimització per denunciar males praxis.** Segons l'Informe anual de seguiment i avaluació de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, de gener de 2022, aquesta actuació ha quedat obsoleta en la mesura que ja ha estat implementada¹. Per això, recomanem **avançar en la línia de distingir clarament**, d'una banda, **el canal per sol·licitar assessorament ètic** i resoldre dubtes interpretatius en l'aplicació del codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, **del canal per alertar de males pràctiques** en la línia de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió identifica com a canal intern de denúncia. Aquests canals haurien de ser clarament diferenciables pel nom i haurien de respondre a procediments i normativa diferents, de forma que el segon garantís tots els estàndards mínims requerits en la Directiva. A més, la gestió per part d'unitats o òrgans diferents evitaria eventuais situacions de conflicte d'interès. Així mateix, recomanem que l'Estratègia catalana de

¹ A la pàgina 64, al punt 18.4, s'especifica l'assoliment de l'anonimització de la bústia ètica de la Comissió d'Ètica en la Contractació Pública.



millora de la compra pública inclogui actuacions per **normalitzar** el dubte ètic en l'exercici professional com a mecanisme intern d'alerta, per **fomentar un major ús del canal d'assessorament ètic** i per contribuir a **l'aprovació un protocol de protecció de les persones alertadores** (no assolit amb l'Estratègia anticorrupció).

- **L'aplicació de sistemes de retiment de comptes.** Continua essent tan poc concret com en el primer projecte i no permet inferir a quin retiment de comptes fan referència. Recomanem una major concreció, així com fixar indicadors clars que permetin un seguiment objectiu.

Finalment, desapareixen en aquest objectiu operatiu dues actuacions respecte al projecte de 2020: una sobre compilació de codis ètics sobre contractació i acords de bones pràctiques sectorials, que **recomanem recuperar**, i una altra sobre una clàusula ètica als contractes que passa al següent objectiu operatiu.

Objectiu operatiu 4.1.2. «Fer partícips els licitadors i contractistes en les mesures de comportament ètic»

Originalment es plantejaven només dues accions que ara es mantenen:

- Assolir **acords d'aplicació de mesures de self-cleaning** amb entitats empresarials representatives dels sectors. En aquesta actuació, com vam dir ja al 2020, recomanem garantir la transparència de les reunions mantingudes amb aquesta finalitat, així com sobre els acords finalment adoptats.
- **Incorporació de bones pràctiques en els grans contractes** (obra pública, concessions, acords marc, tecnològics i sanitaris). Al novembre de 2020 vam suggerir adoptar pactes d'integritat amb els candidats a licitar en aquestes contractacions i fixar mesures de control ciutadà. La versió actual segueix sense concretar quines bones pràctiques, ni prioritzar per quin dels tipus de contractes esmentats es vol començar; tampoc s'hi inclouen indicadors per avaluar-ne l'assoliment.

D'altra banda, en aquest objectiu operatiu ara s'afegeixen dues actuacions més:

- L'abans citada **clàusula ètica** en els contractes, acció on ara s'afegeix una referència a les **declaracions responsables d'absència de conflictes d'interès (DACI)**. La incorporació de **la clàusula ètica ja va ser aprovada** amb la Instrucció 1-2019 de la Direcció General de Contractació Pública del Departament de la Vicepresidència i



d'Economia i Hisenda, sobre la incorporació de la clàusula ètica als plecs de clàusules administratives que regeixin les contractacions dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic. Caldria doncs especificar quin és l'objectiu que es vol assolir ara. Quant a **la incorporació de les DACI, ara és obligatòria ja en la contractació derivada dels projectes del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència** (fons Next Generation EU), i el **Pla de Mesures Antifrau de la Generalitat de Catalunya ja ha aprovat el model que cal emprar**. Fer-ho extensiu a la resta de la contractació no sembla, a priori, complex ni problemàtic. Per això, recomanem una major ambició en aquesta línia d'actuació de l'objectiu 4.1.2; per exemple, els grans contractes podrien ser el vehicle per **avançar cap a l'exigència als licitadors de sistemes de gestió del compliment (compliance) equiparables** als estàndards proposats per la **ISO 37301**.

- Incorporació de **processos de participació ciutadana en grans contractes** «amb rellevància social o impacte directe en la ciutadania». Aquesta actuació recull precisament un dels suggeriments que vam fer al 2020 i que aleshores no es va atendre: incorporar la «supervisió» ciutadana d'aquestes contractacions (preparació, licitació i execució). No queda clar si aquesta acció es planteja en aquests termes, ni si es pensa fer com a prova pilot o si hi ha algun objectiu no expressat de contractes on es vulguin incorporar aquests processos. Per garantir la comprensió plena de l'actuació i el seu posterior seguiment i avaluació, recomanem establir indicadors de compliment.

2.3. Consideracions sobre l'objectiu estratègic 4.2 «Millorar la transparència»

Aquest objectiu continua concretant-se en dos objectius operatius:

- 1. Facilitar l'accés a les dades i la informació a la ciutadania**, que presenta canvis ressenyables en les accions que s'hi estableixen i que es comenten seguidament.
- 2. Adequar els principis de confidencialitat i transparència**, idèntic al projecte inicial i on continua essent vàlid el que trobarem a faltar al 2020. Recomanem, novament, incloure-hi alguna actuació de **sensibilització en responsabilitat sobre la informació que encara no és pública i que es coneix per raó del càrrec** per a col·lectius que mantenen relacions habituals o contactes puntuals però rellevants amb contractistes o amb operadors econòmics susceptibles de participar en futures licitacions.



Objectiu operatiu 4.2.1. Facilitar l'accés de la ciutadania a les dades i la informació sobre contractació

L'actual projecte planteja una primera actuació nova per incorporar eines d'intel·ligència artificial i anàlisi de dades per extreure informació dels documents contractuals. Atesa la ubicació d'aquesta actuació en aquest objectiu operatiu, potser no s'està considerant aprofitar aquestes eines per a la lluita contra el frau i la corrupció (entenent que si aquest fos el cas, s'ubicaria en l'objectiu estratègic 4.4). Per això, recomanem aprofitar aquestes eines d'intel·ligència artificial per a la detecció de *red flags* que alertin:

- a les unitats d'assessorament jurídic i al personal de la intervenció general d'índicis d'irregularitats i els facilitin les respectives tasques de supervisió i control (per exemple, abans de l'aprovació dels plecs, abans de la formalització dels contractes o durant la fase d'execució) o bé
- als membres de les meses de contractació, per exemple en l'anàlisi de les ofertes rebudes per detectar patrons que alertin de pràctiques anticompetitives.

Es mantenen dues accions del projecte anterior: la centralització de la transparència en un únic portal i el disseny de visors de dades d'accés fàcil. En la primera, no s'especifica quin és el dèficit de l'actual Plataforma electrònica de contractació pública que es pretén cobrir i millorar, cosa que farà molt difícil un seguiment objectiu d'aquesta actuació. En la segona, no es concreta quins visors es volen desenvolupar. Atès que actualment existeixen ja cinc visors de dades (contractes emergència COVID, evolució de les adjudicacions trimestrals, clàusules socials, clàusules ambientals i responsable del contracte), la manca de concreció podria permetre avaluar aquesta actuació com ja assolida. Recomanem, per tant, concretar aquestes actuacions i establir indicadors que permetin avaluar de forma objectiva el grau d'assoliment. Recordem, a més, l'interès de **disposar de visors de dades sobre contractació menor** i sobre **pròrrogues i modificacions** contractuals.

Finalment, cal reconèixer dues actuacions particularment interessants: la de publicar a la Plataforma de serveis de contractació pública les pròrrogues i modificacions contractuals i la d'ampliar el volum d'informació oferta en dades obertes. Novament, recomanem major concreció i fixació d'indicadors per mesurar l'assoliment.



2.4. Consideracions sobre l'objectiu estratègic 4.3 «Preservar la concurrència»

Com en el projecte de 2020, aquest objectiu es desglossa en dos operatius: un per assolir els percentatges de concurrència recomanats per la UE i l'altre relacionat amb la promoció de la competència i la lluita contra les pràctiques anticompetitives, tot i que no es formula amb aquestes paraules. Entenem que l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) haurà manifestat ja les seves observacions i recomanacions en aquest àmbit. Tot i així, considerem necessari destacar el següent.

- L'objectiu operatiu 4.3.1. (que ha passat de 6 a 3 actuacions) segueix sense incloure **cap actuació per ampliar o millorar la difusió dels anuncis** de licitació. Tampoc es fixa cap actuació per facilitar la concurrència de PIMES en grans projectes, per exemple els tecnològics, on l'Oficina ha identificat el risc de preparar plecs que facilitin que l'empresa contractista esdevingui de facto un «poder adjudicador» a través de la subcontractació.
- En el segon objectiu operatiu 4.3.2, es continua mantenint la redacció d'una guia, sense concretar si és una millora respecte alguna de les dues publicades per l'ACCO². S'hi incorpora també una acció per incloure camps en la Plataforma de serveis de contractació i en el Registre Públic de Contractes que permetin detectar pràctiques col·lusòries, acció que es podria replicar a l'objectiu estratègic 4.4 en matèria de detecció de males pràctiques en la contractació. A més, s'hi afegeixen dues noves accions que considerem rellevants i inajornables:
 - La implantació de mecanismes àgils de comunicació entre les unitats de contractació i l'ACCO.
 - La proposta a l'Estat de desenvolupament reglamentari del procediment de detecció de pràctiques col·lusòries (art. 150.1 LCSP).

Tanmateix, recomanem afegir alguna acció específica de **formació pràctica** en matèria de **preparació de plecs procompetitius i de detecció d'indicis de praxis anticompetitives** durant les fases de preparació i licitació dels contractes.

² La Guia per a la prevenció i detecció de la col·lusió en la contractació pública (2010) i Acords marc en l'àmbit de la contractació pública: guia per a un ús procompetitiu (2013).



2.5. Consideracions sobre l'objectiu estratègic 4.4 «Prevenir, detectar i reduir les males pràctiques»

Aquest quart objectiu estratègic de l'eix 4 recull, com a novetat, la idea de prevenció; tanmateix, continua mantenint l'expressió *males pràctiques*. Per tal d'adreçar millor el mandat del legislador als òrgans de contractació de lluitar contra el frau, la corrupció i els favoritismes i prevenir, detectar i corregir adequadament les situacions de conflicte d'interès (art. 64 de la LCSP), recomanem substituir aquella expressió genèrica (*males pràctiques*) i emprar obertament les nocions d'irregularitat, frau i corrupció en el títol.

Objectiu operatiu 4.4.1 «Supervisar la contractació pública»

Dins aquest objectiu, les accions previstes en el projecte actual perden força ambició:

- **S'abandonen els informes trimestrals d'anàlisi de qüestions clau** en la contractació en pro d'informes anuals de supervisió. La manca de concreció sobre el contingut dificulta valorar les implicacions d'aquest canvi, però lamentem la pèrdua de freqüència en el retiment de comptes que aquells informes facilitaven. Recomanem, en qualsevol cas, que aquests informes incloguin dades sobre indicis d'irregularitats, frau o corrupció detectats.
- Es **renuncia a la creació d'una oficina de regulació i supervisió de la contractació pública de Catalunya**, que sí es preveia en el projecte de 2020, **no hi ha una proposta nova de model de supervisió**. Es dedueix per l'esment anterior a informes anuals de supervisió que aquestes funcions les adopta la Direcció General de Contractació Pública, si més no, la supervisió interna. Malauradament, no sabem si es contempla cap via per garantir la supervisió de la contractació de l'àmbit local i de les universitats de Catalunya. **Recomanem** reprendre aquella iniciativa del projecte de 2020 i **atribuir aquesta supervisió a un òrgan/institució plenament independent** dels executius (autonòmic i locals) i dotar-la dels recursos materials i humans adients per dur a terme aquesta funció.
- Desapareix també, de l'actual projecte, la creació d'un **observatori català de la contractació**. Recomanem la recuperació d'aquesta actuació atribuïnt a aquest observatori les tasques d'analitzar les característiques i tendències generals del proveïment públic a Catalunya (ja sigui a través de contractes, de mitjans propis, de convenis de col·laboració) i proposar recomanacions als poders executius i als òrgans de contractació per fer-la més eficient, sostenible, estratègica i íntegra.



Objectiu operatiu 4.4.2 «Reduir les males pràctiques»

Recomanem que el nom d'aquest objectiu operatiu destaquï la importància de millorar en la detecció d'indicis de corrupció, frau i irregularitats, així com en la correcció i l'exigència de responsabilitats quan aquests indicis es confirmen.

L'actual projecte manté, de la versió de 2020, les dues actuacions inicials d'anàlisi i incorporació de mesures i recomanacions proposades als informes de l'Oficina i de la Sindicatura de Comptes.

També manté la voluntat d'ampliar l'àmbit competencial de la Comissió Ètica en la Contractació pública, tot i que sense concretar en quin sentit. En aquest àmbit, recomanem incorporar actuacions per reforçar el seu paper d'orientació en cas de dubtes i dilemes ètics en la contractació i reprendre la publicació al seu espai web de la seva memòria d'activitat.

Finalment, incorpora dues noves actuacions que mereixen consideracions específiques.

- La **incorporació d'alertes de "males pràctiques" en les eines electròniques de contractació** és una iniciativa molt rellevant. Recomanem aprofitar les eines d'intel·ligència artificial proposades a l'objectiu estratègic 4.2 per a la detecció d'indicis d'irregularitats, frau o corrupció.
- L'aprovació d'un **Pla de mesures antifrau (PMA) per a l'execució de fons del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència** (fons Next Generation EU), per contra, sembla un plantejament poc ambiciós, tenint en compte que el Govern de la Generalitat ja va aprovar aquest pla l'1 de febrer de 2022. Per això, **recomanem millorar l'avaluació dels riscos en la contractació** pública efectuada en el moment d'aquella l'aprovació i adoptar mesures de prevenció, detecció, correcció i exigència de responsabilitats específiques per a la contractació pública derivada de l'execució d'aquests projectes. Per aconseguir una avaluació objectiva, imparcial i independent, **recomanem la creació d'un equip d'avaluació tècnica**, adequadament format per dur a terme aquesta funció.

Finalment, recomanem incorporar dues noves accions per garantir:

- el **seguiment de la implantació del PMA** pel que fa a les mesures de prevenció, detecció, correcció i persecució del frau i la corrupció **en l'àmbit de la contractació pública**.
- el **suport tècnic a aquells ens del sector públic** de l'Administració de la Generalitat **que executin projectes finançats amb fons Next Generation EU** que requereixin contractació pública i que, per les seves reduïdes



dimensions, no tinguin la capacitat per dissenyar i aprovar plans de mesures antifrau específics per a llur contractació.

2.6. Consideracions sobre la governança d'aquesta estratègia i sobre el seguiment de l'Eix 4

La versió rebuda del projecte d'Estratègia i objecte d'aquest informe no sembla acabada. Entenem que acabarà concretant el termini en el qual es pretenen assolir els diferents objectius establerts, quines seran les unitats o òrgans responsables de l'execució de l'estratègia i qui serà el responsable final de la seva governança. En aquest últim sentit, recomanem que l'impuls d'aquesta estratègia rebi un alt nivell d'implicació per part del Govern de la Generalitat, tot i que l'execució sigui liderada per la Direcció General de Contractació Pública.

Pel que fa al seguiment, en la versió actual es configuren cinc comissions de seguiment que es preveu que informin anualment al Plenari de la JCCA sobre el compliment d'aquesta estratègia. En el cas de l'eix 4, aquesta comissió estaria integrada per la Subdirecció General de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública, per representants de l'òrgan competent en matèria de transparència i govern obert, de la Comissió ètica en matèria de contractació pública, de la Intervenció General i de l'ACCO. A més, hi contempen la representació de dos ens externs: l'Oficina i la Sindicatura de Comptes.

La manca de concreció prèvia d'indicadors d'assoliment de les actuacions previstes en l'eix 4 o del sistema d'informació per recollir les dades d'implantació fan difícil valorar l'eficàcia d'aquest sistema de seguiment. Recomanem concretar les actuacions i els indicadors d'assoliment, així com **especificar el sistema d'informació i la periodicitat amb què es donaran les dades als membres d'aquestes comissions** de seguiment. Sense aquest detall, es fa difícil valorar la idoneïtat que l'Oficina participi en aquesta comissió de seguiment."

El document original de consideracions i recomanacions, del qual deriva aquest extracte, es va signar en data 29.03.2022 pel Director de l'Oficina de Antifrau de Catalunya.

