

## Workshop del programa PARTNERS

**“Nous escenaris de la contractació pública en un entorn de crisi econòmica: l’activitat contractual com a projecte estratègic i integrat”**

amb **Neus Colet**

Cap de la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya

*El programa PARTNERS va organitzar, el darrer dia 19 de gener de 2012, un workshop a ESADE obert als socis del programa. Seguidament, es resumeixen els elements principals de l’exposició de Neus Colet i de les aportacions dels directius públics i privats.*

### La contractació pública a Espanya

Actualment, la contractació pública total a la Unió Europea (UE) representa un volum aproximat del 18 % del PIB de la UE. Sota el paraigua de contractació pública, s’hi engloben diverses tipologies. A Espanya, per exemple, el Registre públic de contractes del Ministeri d’Economia estipula que, per nombre de contractes, el 44% corresponen a l’àmbit de les comunitats autònomes, mentre que el 19% corresponen a les entitats locals, el 22% a sectors especials<sup>1</sup> i el 15% a l’Administració general de l’Estat. Si s’aborda des de la perspectiva dels imports, es pot constatar que el 49% són gestionats per les comunitats autònomes, el 26% corresponen als sectors especials, el 16% a les administracions d’àmbit local i, finalment, el 9% a l’Administració general de l’Estat.



### Eina d’articulació de polítiques públiques

Per als estaments directius de les organitzacions públiques i per als sectors econòmics i socials, la contractació pública és, cada vegada més, una eina d’articulació de polítiques públiques. La crisi econòmica no ha fet més que evidenciar, encara més, l’impacte que té la contractació pública en el teixit

**“La Junta Consultiva disposa d’una guia de redacció de plecs, i acompanya el gestor en la reflexió que ha d’anar fent quan construeix totes les condicions econòmiques i tècniques del contracte, recordant-li totes les opcions que li dóna la llei”**

<sup>1</sup> Aigua, gas, llum, electricitat i –abans– telecomunicacions. Els sectors progressivament liberalitzats en el marc de la UE que provenien de situacions monopolístiques o quasi monopolístiques i que la UE agrupa conjuntament per englobar la diversitat dins de la Unió.

empresarial o industrial. Aquest escenari accentua la responsabilitat de l'Administració pública i fa especialment important considerar tots els elements que intervenen a l'hora d'endegar l'activitat contractual i, especialment, la seva responsabilitat social: la responsabilitat social en termes de polítiques d'igualtat, de foment de l'ocupació, d'R+D+I, d'internacionalització, de millora de la productivitat, d'accés de les pimes a la contractació pública o, finalment, entre d'altres, en termes d'eficiència energètica.

A tots aquests elements, cal afegir-hi ara dos nous paràmetres que, degudament combinats, poden garantir l'èxit de les contractacions públiques: la innovació i la sostenibilitat. És un gran moment per innovar i, de fet, la pròpia Llei de contractació pública preveu moltes eines que, tanmateix, estan infrautilitzades per l'existència d'un cert vertigen dels gestors de la contractació a emprar-les. L'altre gran element a incorporar en la contractació pública, és el de la sostenibilitat pressupostària, perquè **“tan important és tenir el crèdit jurídic com preveure les despeses a llarg termini”**. La innovació i la sostenibilitat han d'anar estretament lligades.



## Replantejament dels esquemes clàssics de la contractació pública

Fins ara, la contractació pública tenia uns objectius clàssics (l'execució pressupostària, per exemple). Actualment, però, aquests s'han de combinar amb nous objectius innegociables, com testimonien les noves reglamentacions de la UE: objectius de competitivitat, d'innovació, d'eficiències o de sostenibilitat. De fet, com informen els serveis de notícies de la Junta Consultiva de la Generalitat, tant la Comissió Europea com els dictàmens del Comitè Social s'encaminen cap a aquests objectius estratègics. La UE ha fet una avaluació amb tots els gestors dels estats membres que tenia identificats, i els resultats –inclosos els objectius estratègics– estan recollits en els projectes de directives comunitàries. Actualment, en la legislació espanyola ha entrat en vigor el text refós de la Llei de contractes del sector públic, la qual cosa malauradament obligarà a tornar a readaptar el text de la llei.

Tanmateix, aquest avenç evidencia una altra problemàtica: amb les contínues modificacions de les diverses lleis (adaptació de directives de recursos, Llei d'economia sostenible i aprovació del text refós que ha derogat l'accés al finançament privat per part de la concessió pública), no hi ha seguretat jurídica. De fet, en el pla teòric se segueixen manejant les tres categories bàsiques de licitació de les administracions públiques, amb una normativa en evolució permanent i on no hi ha un espai confortable per a tots els subcontractistes. Sobretot ara que hi ha crisi, el sistema general d'acreditació de la solvència està



sotmès a una discussió permanent, per dos motius principals: la seva complexitat i la seva manca d'adequació als escenaris actuals.

### Tres elements bàsics: activitat estratègica, professionalització i eines pel coneixement

Hi ha un consens generalitzat que la contractació pública és una activitat estratègica. Això no obstant, encara hi ha una tendència a separar els procediments contractuals dels resultats, tot i que l'activitat contractual determina, en gran manera, els resultats. Així doncs,

**“El gestor de contractació té uns coneixements tècnics molt específics, però també una nul·la visió del que passa després de l'assignació, per la manca d'interacció entre el gestor i el responsable del projecte.”**

l'activitat contractual ha de ser integrada i considerar els procediments i els continguts materials **“com una sola cosa”**. L'activitat de contractació, tal com hem dit, és estratègica. Per tant, està vinculada als programes de govern, però té un alt component tècnic, entenent “tècnic” com la necessitat que el projecte estigui ben gestionat. En aquest sentit, cal constatar que l'excel·lència en el compliment administratiu probablement no és suficient, però no cal oblidar que és absolutament imprescindible.

Entre d'altres raons, perquè la contractació pública és una activitat de gran impacte públic (per exemple, a la premsa). Ja sigui perquè està mal feta, perquè està mal adjudicada, mal redactada o, simplement, perquè un contracte públic fracassa estrepitosament, l'activitat de contractació pública té un gran impacte públic (al marge dels casos de corrupció) i aquest fet la converteix en molt vulnerable.

**“Una de les problemàtiques endèmiques de les administracions públiques és que el gestor administratiu no s'implica en la part tècnica, i el tècnic no s'implica en la part administrativa.”**

Finalment, l'activitat contractual, com a activitat estratègica, és global en el sentit que ha de considerar les quatre diferents fases: preparació, formalització, execució i finalització del contracte. Cal treballar de manera conjunta des del vessant administratiu i tècnic bo i garantint una visió transversal. La primera de les característiques que haurien de tenir els recursos humans vinculats a la contractació és conèixer el sector al qual el contracte fa referència, perquè, de fet,

**“aquestes unitats són les que han de guiar la redacció del plec de clàusules”**. Hi ha un nivell força elevat de professionalització, però probablement s'emfasitzen els aspectes vinculats als procediments. Aquest aspecte és determinant, però des del punt de vista de la contractació com a activitat estratègica és també imprescindible conèixer els actors, els mercats, **“conèixer, per exemple, l'impacte que tindrà en el teixit industrial la nostra activitat contractual”**.



En aquest sentit, cal incorporar eines de gestió i coneixement, de *management*, a fi de garantir els objectius estratègics vinculats a una contractació determinada.

La responsabilitat i la professionalització estan lligades, i ho han d'estar sempre amb visió de projecte. El principi de transparència no fa referència només a la formalització. També cal incorporar la responsabilitat i la professionalització per gestionar millor la contractació. Igualment, cal incorporar eines de contractació, augmentar la relació entre el sector privat i el públic.

**“A les nostres administracions cal ser capaços de tenir una visió matricial de tots els agents que intervenen en el procés de contractació.”**

### La contractació pública com a activitat de gestió global

Com a activitat global, la contractació pública preveu la fase de plantejament estratègic, disseny i configuració: detecció i anàlisi de les necessitats, avaluació de les opcions, decisions estratègiques, preparació de la licitació i establiment dels mecanismes de seguiment i control de l'execució –per a Neus Colet, sens dubte una de les més importants–; de selecció i licitació: informació, competència, factibilitat, transparència del procés; d'execució del projecte: identificació del responsable, òrgans de seguiment i direcció, gestió del canvi i resolució de conflictes, i d'avaluació de resultats: indicadors i seguiments de control, sistemes d'avaluació global, avaluació de la gestió i explotació de la informació.

### Objectius i mesures per 2012

Finalment, Neus Colet exposa, a manera de catàleg, els objectius i les mesures que es podrien assumir a partir d'ara per tal d'avançar en aquesta nova visió de responsabilitat, visió global, visió estratègica de la contractació pública:

#### 1. Garantia d'ús eficient dels fons destinats a la contractació pública

Mitjançant l'avaluació efectiva de les diverses opcions per a la justificació de la decisió, fixant objectius i indicadors de seguiment, descrivint la situació real del mercat, avaluant l'impacte de la contractació pública en el mercat, avaluant i justificant la sostenibilitat econòmica de la contractació –manteniment, per exemple–, justificant les propostes en termes de valor i no només per raons d'eficiència econòmica; augmentant el marge de negociació de les administracions públiques –la qual cosa hauria de comportar una major professionalització dels directius públics en les tècniques de negociació–; mitjançant l'admissió d'ofertes alternatives o variants respecte al que inicialment es proposava; fixant un sistema “d'avaluació de proveïdors”; millorant la professionalització dels gestors de la





contractació pública i, finalment, millorant els sistemes de lluita contra la corrupció, el frau i els favoritismes.

## **2. Establiment de sistemes racionals d'acreditació dels requisits de participació en els procediments**

Cal establir sistemes d'acreditació (de la solvència, de la capacitat de gestió, etc.) més racionals, com per exemple el sistema d'autodeclaració de la Directiva de serveis i, conseqüentment, un sistema àgil d'exigència de responsabilitats a possibles infractors. Finalment, seria interessant incorporar la cooperació interinstitucional mitjançant la utilització dels registres electrònics de licitadors "en xarxa".

## **3. Garantia de transparència i de concurrència**

Caldria en aquest sentit racionalitzar l'ús del procediment negociat, incorporant, per exemple, la publicitat electrònica com a norma general per facilitar l'accés a la informació i syndicar, igualment, els continguts entre les diferents plataformes de licitació en línia existents a l'Estat, tal com ja es fa a Catalunya. En aquesta línia, també seria adequat augmentar i protocol·litzar la comunicació amb les autoritats de defensa de la competència.

## **4. Objectius de les polítiques públiques associades a la contractació**

Generalitzar i avaluar continuament els objectius de les polítiques públiques associades a la contractació; vincular-los a la selecció de l'oferta més avantatjosa en la línia del que estableix la nova proposta de directiva comunitària de contractació pública; vincular el "cicle de vida" del producte a l'adjudicació; articular la contractació precomercial (R+D+), adjudicant *ad hoc* per poder innovar i, finalment, establir la proporcionalitat dels requeriments financers, atenent especialment a les pimes (llindars de facturació, de nombre de treballadors, entre d'altres, requerits per prestar determinats serveis).

## **5. Simplificació de la gestió: eficàcia i eficiència dels processos de contractació i mitjans electrònics en els procediments**

Redefinició dels processos interns; flexibilitat en l'accés (proporcionalitat dels requeriments financers, per exemple, facilitant l'accés a la contractació pública); incorporació de la "lotització" en els plecs, poder dissenyar els lots per tal que les petites i mitjanes empreses, així com les empreses locals –per territoritzar els lots– puguin competir en l'accés a la contractació pública; redefinició de les normes d'ús dels mitjans electrònics –simplificació del sistema de signatures, certificats, etc.; normalització UE de les normes de seguretat de transacció electrònica.

## **6. Millora del seguiment i del control de l'execució dels contractes**

Sens dubte, la millor manera de fer el seguiment i el control de l'execució dels contractes passa per garantir l'acompliment de l'objecte general del contracte, d'acord amb els indicadors que s'hagin fixat. Per això, és convenient establir responsabilitats nítides en tots aquells actors que intervenen en el seguiment i l'avaluació. Igualment, és necessari establir objectius convinguts pels tècnics, pels

gestors, pels responsables polítics, per la direcció última del contracte. Finalment, explicitar les mesures de *value for money*, de valor, més enllà de l'eficiència econòmica.

### **7. Adaptabilitat de l'activitat contractual a l'entorn de la crisi econòmica**

Per aconseguir aquest objectiu, s'han d'establir mecanismes que permetin adaptar l'activitat contractual pública als escenaris econòmics actuals. "Amb les situacions d'insolvència que s'estan donant a les empreses, estem impedit que aquelles empreses que podrien tenir alguna via per avançar la puguin tenir." Cal doncs reduir els costos associats a la contractació (per exemple, mitjançant autodeclaracions), "ja que moltes empreses no tenen un equip d'especialistes per presentar-se a concursos públics que coneixin bé tota la normativa i que sàpiguen tot el que cal fer". També és convenient garantir i instrumentar l'accés de les pimes a la contractació, a banda de millorar la situació de morositat del sector públic, especialment el de les pimes.

#### **Aportacions dels assistents**

##### **Cooperació entre la tasca tècnica i l'administrativa**

En el sector privat, els contractes complexos es negocien conjuntament amb el tècnic i amb el responsable del contracte, per combinar el necessari coneixement del mercat amb el coneixement especialitzat.

##### **Treball en equip**

També es procura incorporar tots els actors que puguin donar resposta a un plec de clàusules. Es crea un equip que incorpora les diferents visions (legal, tècnica, etc.). S'integren les diferents visions, però a vegades aquesta visió transversal no és visible als plecs (al marge d'incoherències de requeriments). Cal, doncs, que el sector públic incorpori el sistema matricial.



##### **Sistema de puntuació coherent amb els principis generals**

Malgrat que en el plantejament general s'expliciten uns principis i la filosofia de valoració, posteriorment el sistema de puntuació sovint no es correspon amb aquests principis i prioritza els criteris econòmics i d'eficiència.

##### **Les empreses han de defensar els drets de concurrència**

Quan hi ha un plec que és inviable, que tècnicament restringeix la competència o hi ha una condició d'execució que és inviable, les empreses no haurien de reaccionar tard, sinó impugnar el plec de manera immediata sense esperar que es resolgui.



### **Innovació en la contractació pública**

L'Administració ha de poder "contractar" el *know-how* demanant als proveïdors, per exemple, millores d'eficiència de la infraestructura que té actualment l'Administració, fins i tot, dins d'un model de contracte de subministraments.

### **Marge de millora interna a l'Administració pública**

S'ha parlat molt de les millores de la contractació pública externa, de cara als proveïdors, però en l'àmbit intern de l'Administració hi ha un gran marge de millora. Cal, doncs redefinir els processos interns i incorporar l'administració electrònica, a més d'altres accions de millora.

### **Contractar vs. comprar**

El sector públic sap fer contractes, però no sap comprar. El coneixement s'acumula en la redacció del contracte i, consegüentment, no en el que es compra. Cal passar d'una dinàmica de compra "bàsica" (subministraments, instrumental, infraestructures, etc.), a una dinàmica de compra de solucions, de respostes, de cooperació amb les empreses.

### **La responsabilitat del gestor públic**

La garantia de la "bona contractació" hauria de passar per la persona que la decideix i no deixar-ho tot en mans del procediment, fins i tot en un procediment molt garantista des del punt de vista formal, perquè, si no hi ha responsabilitat de la persona, no serveix per a res. Cal, per tant, menys procediment i més responsabilitat. Hi ha d'haver el reconeixement d'un marc de responsabilitat directiva discrecional en l'exercici de la funció directiva pública.

### **Incorporar el *management* en la gestió pública**

Manca de reconeixement de la disciplina del *management* (*benchmarking*, negociació, màrqueting, etc.) com una eina per actuar en aquests escenaris. El pes de la disciplina jurídica com a eina de gestió clau és encara excessiu en el sector públic.

### **Millores en el sector privat per la contractació pública**

Es dona per descomptat que les estratègies de millora recauen especialment en el sector públic. A banda d'aquesta constatació també és cert que hi ha marge de millora en el sector privat: major iniciativa, proactivitat de gestió, comercial o d'anticipació davant l'administració.

### **Assistents:**

El *workshop* del programa PARTNERS, organitzat per **Mònica Reig**, directora associada del programa, va comptar amb la participació dels següents socis de PARTNERS:

Aletà, Ignasi  
Armas, Núria

Vicepresident d'ACRA.  
Àrea d'Administració i Control. Departament d'Empresa i Ocupació.



Ausàs, Juli	Subdirector general de Contractació i Equipaments. Departament de Benestar Social i Família.
Balliu, Isabel	Directora de Recursos de l'ICUB. Fundació Barcelona Cultura.
Blanco, María	Cap de Contractació de la Gerència de Compres. Departament de Salut.
Bosch, Joan	Cap del Servei de Contractació. Ajuntament de Terrassa.
Camps, Montserrat	Directora general de SUARA Cooperativa.
Cano, Marta	Gerent de Sector Públic Barcelona d'Everis.
González, Joan Carles	Director financer de SUARA Cooperativa.
Llopis, Montserrat	Directora general d'ACRA.
Mas, Lourdes	Directora general de SCIAS.
Nieto, Núria	Tècnica assessora. Ajuntament de l'Hospitalet.
Oriol, Montserrat	Secretària de l'ICUB. Fundació Barcelona Cultura.
Peracaula, Laura	Directora d'Operacions de SUARA Cooperativa.
Prado, Susana	Directora de Comptes SP. Informàtica El Corte Inglés SA.
Radulescu, Ruxandra	Officer d'Administració i Comunicació. Programa PARTNERS.
Reig, Mònica	Directora associada. Programa PARTNERS.
Serra, Albert	Director. Programa PARTNERS.
Segura, Mònica	Responsable de Prevenda del Sector Públic. Informàtica El Corte Inglés, SA.
Valenzuela, Verónica	Assessora jurídica. Departament de Benestar Social i Família.



Ajuntament de L'Hospitalet



Port de Barcelona



Generalitat de Catalunya  
Departament de Salut



Generalitat de Catalunya  
Departament de Territori i Sostenibilitat

Ajuntament



de Terrassa

