

EAPC - Aprofundim en matèria de contractació del sector públic



Estratègia catalana de millora de la compra pública

10-10-2022

Per l'[Acord de Govern de 31 de març de 2020](#) es van aprovar els objectius i el contingut mínim de l'Estratègia catalana de contractació pública i se'n va encomanar a la Direcció General de Contractació Pública l'elaboració i la redacció, la qual ha estat finalment aprovada pel Govern, amb l'Acord de 2 d'agost de 2022, pel qual s'aprova l'[Estratègia catalana de millora de la compra pública](#).

L'Estratègia té com a objectiu general dotar el sector públic de Catalunya d'un sistema de contractació que garanteixi la prestació de serveis de qualitat i millori la gestió dels contractes públics, tenint en compte l'eficiència, una visió responsable de les necessitats, la coherència entre les diferents polítiques públiques, els principis de transparència i integritat i la finalitat d'obtenir una millor relació qualitat-preu. Així mateix, per raó de la importància econòmica de la contractació pública, mitjançant aquesta Estratègia es vol contribuir a afrontar molts dels principals reptes de Catalunya, i d'Europa, especialment la consecució d'un creixement sostenible, l'estimulació de l'ocupació i la innovació.

Aquesta Estratègia respon a la necessitat de complir les recomanacions de la Unió Europea; desenvolupar el que estableix la normativa bàsica de l'Estat; agrupar, dotar de coherència i millorar les diferents mesures i normes en matèria de contractació pública catalana, i promoure'n de noves, per assolir una contractació pública moderna, eficient, ètica i transparent, socialment responsable, i una eina de millora de la societat i dels serveis públics de Catalunya.

Contingut de l'Estratègia

L'article 334 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), estableix que les comunitats autònomes poden elaborar la seva pròpia estratègia de contractació de manera coherent amb l'estratègia que aprovi l'Estat. Si bé l'Estat encara no l'ha aprovada, l'article 334 esmentat ja en fixa els objectius mínims: ha de tenir un horitzó temporal de quatre anys i incloure-hi i incorporar-hi una anàlisi de dades, mesures de millora de la supervisió de la contractació, l'anàlisi dels mecanismes de control de legalitat en els procediments d'adjudicació, l'elaboració de manuals de bones pràctiques i la promoció de la professionalització de la contractació pública.

Per la seva part, el Parlament Europeu va aprovar la [Resolució de 4 d'octubre de 2018](#), sobre el paquet de mesures de l'estratègia de contractació pública, de conformitat amb les directives de contractació pública i concessions i amb les diferents comunicacions i resolucions de la Comissió Europea, que anima els diferents estats i regions de la Unió a adoptar estratègies pròpies per modernitzar i racionalitzar la contractació pública, de manera que es guanyi en eficàcia i coordinació.

L'Estratègia catalana de millora de la compra pública respon a aquests objectius, que es configuren en 5 grans eixos, i un total de 18 objectius estratègics, 50 objectius operatius i 206 accions. Així mateix, incorpora una part introductòria en la qual s'analitza el marc normatiu en el qual s'insereix, les mesures i les actuacions estratègiques adoptades amb anterioritat a Catalunya i les dades d'acord amb les determinacions de l'article 334 de la LCSP, i es concreten els motius que han portat a aprovar-les.

Veiem quins són aquests 5 grans eixos, quins són els objectius estratègics i operatius que s'estableixen i alguna de les accions establertes per tenir una visió global d'aquesta Estratègia, que caldrà implementar durant els quatre anys vinents.

Eixos d'actuació

Eix 1. Contractació pública àgil i eficaç

La contractació pública ha de ser una eina rigorosa, però també àgil i eficaç, per poder assolir-ne l'objectiu principal, que és provisionar de béns i serveis el sector públic. Per poder ser eficaços cal una tramitació més àgil, una millor coordinació de les necessitats de compra, un millor seguiment i avaluació de l'execució del contracte, i la professionalització dels actors implicats en els processos de compra pública.

A aquests efectes, l'eix 1 incorpora tres grans objectius estratègics en relació amb les compres públiques:

- **1.1 Simplificar la contractació pública:** agilitant tràmits i fent més accessible la documentació, amb l'aprovació, entre altres accions, d'una llei catalana de contractes públics; completant i consolidant el model corporatiu de contractació pública electrònica de Catalunya i millorant la planificació dels contractes públics perquè sigui dinàmica.
- **1.2 Racionalitzar i especialitzar la compra pública:** millorant el sistema de compra pública agregada amb la creació, per exemple, de la central de compres, i racionalitzant els costos, amb l'establiment de mesures de flexibilització en l'aplicació anual del pressupost, l'avaluació de resultats econòmics i socials de les mesures de contractació, etc.
- **1.3 Professionalitzar la contractació pública:** millorant i especialitzant la formació i la qualificació dels servidors públics; impulsant canvis organitzatius, i dotant d'eines el comprador públic.

Eix 2. Compra pública eficient de béns i serveis de qualitat

La compra pública va adreçada a satisfer les necessitats de la ciutadania mitjançant la provisió de béns i serveis, s'ha de fonamentar en l'interès públic i ha de garantir que els serveis públics tinguin la màxima qualitat. Així, una contractació pública eficient ha de fer possible que es faci la millor compra pública en termes de necessitat, costos i resultats, de manera que els fons que es dediquen a la compra pública comportin un resultat eficient, sense comprometre'n la qualitat ni el rigor jurídic.

Per assolir els objectius de qualitat cal un sistema de selecció que garanteixi que l'empresa que portarà a terme el contracte és la millor de les possibles, però també cal que els productes, béns i serveis oferts sobresurtin al mercat, i fomentar noves formes de prestació. En aquest sentit, és imprescindible impulsar sistemes d'avaluació de les proposicions que tinguin en compte diferents indicadors d'eficiència i posin en valor tot l'espectre de costos que comporta la compra.

Finalment, és essencial fer un bon seguiment de la vida del contracte per garantir que la prestació s'ha portat a terme d'acord amb la qualitat exigida, no només en termes de compliment del contracte sinó especialment en termes d'assoliment de resultats.

L'eix 2 incorpora tres objectius estratègics:

- **2.1 Millorar la selecció d'ofertes i contractistes:** millorant la preparació dels contractes, amb un desenvolupament, per exemple, de les consultes preliminars del mercat, i seleccionant els millors contractistes i la millor oferta, amb la incorporació de requisits de solvència proporcionals, concrets i vinculats a l'objecte del contracte i a l'homologació de fórmules per valorar l'oferta econòmica i de càlcul de les proposicions anormalment baixes, entre d'altres.
- **2.2 Fomentar la compra pública d'innovació:** facilitant eines i motivant els compradors públics, mitjançant plans específics de formació, elaboració de guies i models, etc., i agilitant la tramitació dels contractes de compra pública d'innovació, amb l'aprovació de mesures pressupostàries i organitzatives que facilitin la tramitació dels contractes d'innovació i amb el desenvolupament normatiu dels procediments de licitació amb negociació, de diàleg competitiu i d'associació per a la innovació, entre altres accions.
- **2.3 Millorar el seguiment i el control d'execució dels contractes:** orientant l'organització cap a la millora del control d'execució, per exemple, amb la professionalització i el desenvolupament de la figura del responsable del contracte; facilitant i agilitant els sistemes de control i millorant el seguiment dels contractes, amb la incorporació als plecs de sistemes de valoració de la qualitat per part dels usuaris, obligacions d'efectuar valoracions periòdiques mitjançant auditories aleatòries, etc.

Eix 3. Utilitzar la contractació per fer polítiques públiques

Atenent el volum econòmic que representa la contractació pública i la seva finalitat pública, és imprescindible l'ús estratègic de la contractació, i així ho estableixen tant les directives de contractació i de concessions com la legislació bàsica de l'Estat.

Cal utilitzar la contractació pública per millorar el medi ambient, fomentar la millora de les condicions socials i laborals, incorporar al mercat de treball les persones amb risc d'exclusió social i impulsar la participació de les pimes i les entitats de l'economia social i solidària.

Addicionalment, ateses les circumstàncies excepcionals derivades de la pandèmia de la covid-19 i el seu impacte en l'economia i en el marc dels fons europeus Next Generation EU, la contractació pública esdevé un instrument estratègic d'una gran importància per reactivar l'economia, i molt especialment per preservar el teixit productiu, les pimes, els autònoms, les entitats de l'economia social i solidària, i l'ocupació.

L'eix 3 incorpora quatre objectius estratègics:

- **3.1 Fomentar una contractació ambientalment sostenible:** fomentant i millorant l'ambientalització dels contractes públics; fomentant l'economia circular i sensibilitzant i formant els compradors públics, d'acord amb el [Pla d'acció de compra pública verda](#).

- **3.2 Promoure una contractació socialment responsable:** analitzant i avaluant la responsabilitat social en la contractació pública, amb informes d'avaluació de resultats i d'anàlisi de la cadena de subministrament, als efectes de compra ètica, entre d'altres; fomentant la inclusió de mesures socials en els contractes; incrementant la contractació socialment responsable, i impulsant la participació de les entitats de l'economia social i solidària, amb el desenvolupament normatiu de la contractació de serveis socials de l'article 74 de la Directiva 2014/24 UE i dels principis d'aplicació a la concertació social, entre altres accions.
- **3.3 Impulsar la participació de les pimes en els contractes públics:** analitzant-ne i avaluant-ne la participació, mitjançant informes analítics d'indicadors, una anàlisi de la subcontractació per sectors, l'avaluació i la supervisió de la divisió en lots, etc.; donant eines als compradors públics per promoure la participació de les pimes, i incrementant-ne la participació mitjançant diverses accions, com l'establiment de requisits de solvència proporcionals i vinculats a l'especialització del contractista, l'ampliació dels mitjans de publicitat i la difusió de les licitacions, etc.
- **3.4 Reactivar l'economia catalana:** creant un nou marc de relació publicoprivada; promovent una contractació adequada a l'entorn social i al medi; incorporant mesures contractuals que minimitzin els costos de mobilitat i transport i fomentin la incorporació de matèries primeres de proximitat, per exemple, i promovent l'ocupació i la reactivació empresarial.

Eix 4. Contractar amb integritat i transparència

La contractació pública és una de les activitats de les organitzacions públiques en les quals hi ha un risc més alt de corrupció. Les autoritats públiques han de treballar per prevenir la corrupció i els conflictes d'interès. Una contractació transparent i uns servidors públics i unes empreses sensibilitzats amb els riscos de corrupció són una de les millors maneres de prevenir comportaments poc ètics.

Cal, doncs, estar alerta amb els indicis de corrupció, analitzant les necessitats reals de cada contracte, fomentant la concurrència i al mateix temps fent un control estricte de la tramitació dels contractes, dels riscos de col·lusió i, sobretot, del compliment efectiu dels contractes.

L'eix 4 incorpora quatre objectius estratègics:

- **4.1 Integrar l'ètica en tots els nivells de la contractació pública:** sensibilitzant el comprador públic en matèria de bones pràctiques, amb l'actualització del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, un sistema de bústia ètica amb garantia d'anonimització per a denúncies de males pràctiques en contractació i amb un canal d'assessorament ètic diferenciat, etc., i fent partícips els licitadors i els contractistes en les mesures de comportament ètic, establint acords d'aplicació de mètodes d'autocorrecció amb entitats representatives dels diferents sectors empresarials o incorporant acords de bones pràctiques amb la representació del sector que correspongui en determinats àmbits, entre d'altres.
- **4.2 Millorar la transparència:** facilitant a la ciutadania l'accés a les dades i a la informació, amb la incorporació d'eines d'intel·ligència artificial i d'anàlisi de dades que permetin extreure informació dels documents contractuals, amb la centralització de la transparència en contractació en un únic portal o accés, per exemple, i adequant els principis de confidencialitat i transparència.
- **4.3 Preservar la concurrència:** assolint els percentatges de concurrència que recomana la Unió Europea, i evitant i perseguint la col·lusió, per exemple, incorporant camps de dades a la Plataforma de serveis de contractació pública i al Registre públic de contractes que facilitin detectar supòsits de col·lusió.
- **4.4 Prevenir, detectar i reduir les males pràctiques:** supervisant la contractació pública mitjançant, entre altres accions, l'elaboració d'informes anuals i el seguiment dels procediments

d'adjudicació i de l'execució dels contractes, i reduint les males pràctiques.

Eix 5. Compra pública amb dimensió territorial

D'una banda, cal tenir en compte la importància del volum de contractació dels ens locals de Catalunya, que representa un 61% en nombre i un 66% en import, en relació amb la contractació pública de tot el sector públic de Catalunya. D'altra banda, també cal tenir present que a Catalunya hi ha 947 municipis, 736 dels quals de menys de 5.000 habitants, i la gran capital d'1.500.000 habitants que és Barcelona. Tot això fa necessari que una estratègia catalana hagi d'incorporar un eix específic per al sector públic local, que tingui en compte les especials necessitats de compra pública i de prestació de serveis, que poden ser molt diferents entre les entitats, com també ho són els recursos personals, materials i organitzatius de què disposen.

L'eix 5 incorpora quatre objectius estratègics:

- **5.1 Adequar la contractació pública a les necessitats del món local:** adaptant la normativa de contractació, els sistemes de publicitat i transparència i les mesures de contractació estratègica a les característiques i els recursos disponibles dels ens locals.
- **5.2 Donar suport als ens locals en matèria de contractació:** amb diferents accions de foment de la col·laboració entre els ens locals, com les compres conjuntes; de suport en recursos humans mitjançant les entitats supramunicipals, i amb recursos i eines electròniques adaptades a les seves particularitats.
- **5.3 Professionalitzar el personal dels ens locals:** facilitant codis, guies i models; promovent formació específica i transversal, i fomentant l'especialització en compra pública local.
- **5.4 Reactivar l'economia local mitjançant la contractació pública:** fomentant la compra conjunta i les centrals de compres; promovent la compra pública vinculada a l'entorn social, i fomentant l'economia de proximitat.

Desenvolupament i seguiment de l'Estratègia

L'Acord de Govern de 2 d'agost de 2022 estableix que ha de ser la Direcció General de Contractació Pública l'encarregada d'executar els objectius estratègics i operatius que concreta l'Estratègia i de seguir-ne el compliment. Així mateix, atès el seu abast, per executar-la i fer-ne el seguiment s'estableix que s'ha de comptar amb la col·laboració de les entitats locals, dels òrgans estatutaris que corresponguin i dels òrgans dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat i entitats del seu sector públic, als quals corresponguin competències per raó de la matèria.

Així mateix, en el marc d'aquesta Estratègia, s'estableix la creació de diverses comissions de seguiment, una per a cadascun dels cinc eixos que configuren l'Estratègia.

En darrer lloc, s'estableix que, un cop finalitzat el termini d'execució, quatre anys des de la seva aprovació, l'òrgan competent en matèria de supervisió de la contractació pública, actualment la Subdirecció General de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública de la Direcció General de Contractació Pública, ha de trametre al Govern un informe de tancament.

Amb l'aprovació d'aquesta Estratègia i l'inici dels treballs per aprovar una llei catalana de contractes públics, els pròxims quatre anys seran decisius per assolir una contractació pública moderna, eficient, ètica i transparent, socialment responsable, que serveixi com a eina de millora de la societat i dels serveis públics de Catalunya.

En aquest apartat del [portal de contractació pública de la Direcció General de Contractació Pública](#) podeu trobar més informació sobre l'Estratègia catalana de millora de la compra pública, així com el detall de les accions establertes.



Rosa Maldonado Camats

Responsable jurídica de regulació i assessorament en contractació de la Direcció General de Contractació Pública, Departament d'Economia i Hisenda