



1. OBJECTE DE L'INFORME

El Departament d'Economia i Finances va decidir efectuar una revisió d'una mostra dels estudis i dictàmens encarregats per la Generalitat de Catalunya i les seves entitats en l'exercici 2007.

L'objecte de l'informe és conèixer l'ús que els departaments fan de la possibilitat d'encarregar estudis o dictàmens aliens. És important remarcar que no es tracta de revisar la legalitat o la correcció administrativa de l'expedient i del procediment seguit per fer l'encàrrec, ja que això ja s'ha revisat en el seu moment, d'acord amb la normativa general de control de les despeses. En concret, es tracta d'obtenir, a partir d'una mostra representativa, conclusions fonamentalment de 4 punts:

- a) L'existència física de l'estudi
- b) Si l'estudi val el que s'ha pagat
- c) Utilitat
- d) Si es podia fer amb mitjans propis

2. UNIVERS I MOSTRA ANALITZADA

Es va partir de la relació de tots els estudis i dictàmens encarregats pels departaments i les entitats del sector públic en l'exercici 2007, segons la relació facilitada pels mateixos departaments.

La relació conté un total de 2.961 encàrrecs. No obstant això, un cop examinada la relació, es va observar que contenia diversos encàrrecs que no eren pròpiament estudis i dictàmens, ja que el criteri utilitzat va ser el de facilitar tots els encàrrecs aplicats a la partida pressupostària 227.05 (estudis i treballs tècnics), però en aquesta partida apareixien molts encàrrecs de petita quantia que corresponien a honoraris per una conferència, per un article en una revista, col·laboracions o assessoraments puntuals, etc. També hi havia honoraris per direcció d'obres, assistències tècniques d'obres, o d'altres treballs necessaris per l'execució d'una obra, així com auditories financeres de societats anònimes que estan obligades a auditar-se.

Per aquest motiu, no es van tenir en compte els encàrrecs següents:

CONCEPTE	NOMBRE
Inferiors a 1.000€	265
Assistències tècniques	127
Obres, direccions obres o relacionats	64
Auditories d'empreses públiques obligatòries per llei	36
TOTAL EXPEDIENTS NO TINGUTS EN COMPTE	492

L'univers sobre el qual es fa la mostra és, per tant, de 2.469 expedients.

Per poder confeccionar la mostra, es va observar la proliferació d'encàrrecs amb imports entre 11.000€ i 12.000€ (un total de 536). Cal tenir present que amb la llei de contractes vigent l'any 2007, el límit de contracte menor de consultoria i que no requereix concurrència era de 12.000€.

Per determinar el percentatge de la mostra, es van considerar dues àrees de risc sobre les quals aplicar un percentatge alt, que són les d'expedients d'entre 11.000€ i 12.100€, i la dels expedients de quantia superior a 12.000€ adjudicats sense concurrència, segons una de les causes previstes en la llei.

Es va determinar que el nombre total d'expedients que s'havien d'incloure en la mostra fos de 300, segons els criteris establerts per la Unió Europea per determinar les mostres en els controls d'expedients de despeses finançats amb fons europeus. Concretament, les orientacions de la Comissió en desenvolupament dels reglaments 1663/95 i 885/2006 recomanen, per a universos superiors a 800 expedients, el sistema de mostreig MUM, que també utilitza habitualment el Tribunal de Comptes Europeu.

Per fer servir el MUM, es recomana utilitzar els paràmetres següents:

- **Nivell de confiança (NC):** No inferior al 60%

En el cas d'un sistema de gestió amb una avaluació de nivell baix de fiabilitat, el NC no pot ser inferior al 90%

De forma conservadora, la Intervenció General utilitza el 95% per a fons agrícoles
- **Materialitat (M):** 2% de l'import de la població a mostrejar
- **Error esperat (EE):** 10% de la materialitat per a fons agrícoles (20%, si es pren una posició més conservadora)

Per a fons estructurals, els reglaments comunitaris no marquen aquest paràmetre

Si s'hagués aplicat el MUM, amb un NC 95%, M 2% i EE 10%, s'haurien seleccionat 181 transaccions, molt per sota dels 300 expedients seleccionats per al mostreig d'estudis.

És a dir, la mostra triada supera amb escreix els mínims recomanats per la Unió Europea, quan es tracta de fer avaluacions sobre els gestors de fons europeus.

Atès el que s'ha indicat sobre les àrees de risc, la mostra va quedar determinada de la manera següent:

CLASSIFICACIÓ PER GRUP	SELECCIÓ	UNIVERS	MOSTRA
Grup 1: entre 11.000 i 12.100	206	536	38,43%
Grup 2: majors de 12.000 neg. sense pub.	18	46	39,13%
Grup 3: altres	76	1.888	4,03%
TOTAL	300		

La determinació dins de cada grup de quins expedients entraven en la mostra es va fer de manera aleatòria.

S'adjunta com annex 1 la llista d'aquests 300 expedients.

3. PROCEDIMENT D'EMISSIÓ DELS INFORMES DELS AUDITORS

3.1 SELECCIÓ DELS AUDITORS I ENCÀRREC

Per tal de garantir el màxim rigor i especialitat professional, es va considerar oportú encomanar el treball de camp de revisió dels informes seleccionats a empreses auditores externes. Per això es va seguir el procediment de contracte negociat amb concurrència, que és el que corresponia d'acord amb la Llei de contractes de les administracions públiques, i es van demanar ofertes a diverses empreses auditores. Com que moltes havien treballat per a la Generalitat de Catalunya o les seves entitats, se'ls va demanar que manifestessin per a quins departaments, entitats o empreses públiques de la Generalitat havien treballat en els dos darrers anys, per tal de garantir la màxima objectivitat i total independència i evitar que cap auditor revisés expedients d'un client seu.

Així, es van fer tres lots, que es van adjudicar a tres empreses auditores diferents, de manera que cap no hagués de revisar estudis d'un departament o empresa per a la qual havia treballat en els darrers dos anys.

Els lots i els adjudicatariis van ser els següents:

- FAURA-CASAS, Auditors-Consultors: Departaments i entitats dependents de Cultura i Mitjans de Comunicació, Economia i Finances, Justícia, Presidència, Treball i Política Territorial i Obres Públiques, total 115 expedients.
- RSM GASSÓ AUDITORES: Departaments i entitats dependents de Medi Ambient i Habitatge i Salut, total 68 expedients.
- Gabinet Tècnic d'Auditoria i Consultoria, SA: Departaments i entitats dependents d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Governació i Administracions

Públiques, Educació, Acció Social i Ciutadania, Agricultura, Alimentació i Acció Rural, Innovació, Universitats i Empresa i Vicepresidència, total 117 expedients.

Es va demanar als auditors, fonamentalment, que comprovessin en cada cas els punts següents:

1. L'existència física de l'estudi o dictamen.
2. L'avaluació del preu pagat en relació amb el contingut de l'estudi rebut.
3. La utilitat de l'estudi i quines actuacions concretes s'havien dut a terme a partir de les conclusions dels estudis.
4. Si opinaven que es podia haver efectuat amb mitjans propis, sense encarregar i pagar l'estudi a empreses o persones alienes.

Es va comunicar a tots els departaments la relació d'expedients inclosos en la mostra i el nom de l'empresa auditora i se'ls va demanar que possessin a la seva disposició l'expedient i designessin una persona interlocutora per atendre l'auditor i respondre les seves demandes. També se'ls va demanar que per facilitar el punt 3 (utilitat) preparessin una fitxa per cada expedient, en la qual fessin constar les actuacions dutes a terme a partir de les conclusions de l'estudi.

El termini per lliurar els treballs era inicialment fins al 15 d'octubre, però com que per qüestions administratives els contractes amb els auditors no es van signar fins a l'1 d'agost, just abans de l'inici del període de vacances, de comú acord amb els adjudicataris, es va prorrogar el termini fins al 30 de novembre. Les tres empreses auditores van lliurar els informes dins d'aquest termini.

3.2 INFORMES DELS AUDITORS

S'adjunten com annex 2, 3 i 4 els informes íntegres lliurats pels auditors i com a annex 5 un quadre resum, en què consten, per departaments i entitats, les incidències detectades en relació amb els quatre punts esmentats abans i sobre els quals es demanava als auditors que es pronunciessin.

3.3 AL·LEGACIONS DELS DEPARTAMENTS

Un cop rebuts els informes esmentats i seguint el procediment contradictori utilitzat en auditoria, es va iniciar un tràmit d'al·legacions dels departaments i entitats que van encarregar els estudis en els quals els auditors havien detectat possibles incidències.

Per això, el 9 de febrer d'enguany, es va donar trasllat als secretaris generals dels departaments del text de l'informe dels auditors referit als estudis que presentaven incidències i es va demanar que presentessin per escrit les al·legacions que estimessin oportunes, amb la documentació que creguessin convenient.

Tots els departaments van presentar al·legacions que es van lliurar als auditors. Se'ls va demanar que les valoressin i es pronunciessin sobre si mantenien o no la incidència, ja que en alguns casos els departaments van aportar força més informació i documentació de la que havien mostrat als auditors en la primera fase.

S'adjunten com a annex 6 les al·legacions presentades pels departaments i la documentació annexa tramesa. En algun cas s'adjunta una publicació que, o bé era l'objecte de l'encàrrec o bé és l'actuació feta a partir de les conclusions de l'estudi i, per tant, és la justificació de la seva utilitat. Atès que no és possible reproduir en aquest informe publicacions senceres, aquestes estan dipositades a la Intervenció General, perquè es puguin examinar.

El darrer departament en lliurar les al·legacions ho va fer el dia 2 de març. A partir d'aquí, els auditors van començar a fer la revisió i la valoració de les al·legacions.

3.4 INFORMES DELS AUDITORS SOBRE LES AL·LEGACIONS

S'adjunten com a annexos 7, 8 i 9 els informes íntegres dels auditors sobre les al·legacions. Els dictàmens sobre els quals els auditors mantenen les incidències, classificats per departaments, són els següents:

RELACIÓ D'EXPEDIENTS EN ELS QUALS ELS AUDITORS MANTENEN LA INCIDÈNCIA DESPRÉS D'EXAMINAR LES AL·LEGACIONS					INDICADORS		
Òrgan	Autor	Títol	Import	codi Auditor	Utilit post	Value for \$	Possibl MP
CULTURA I MITJANS DE COMUNICACIÓ (FAURA)							
DEPARTAMENT							
DEPARTAMENT	PAULINO FERNANDEZ PEREZ	SUPORT DOCUMENT.I DIGITALIT.FONS BIBLI.CENTRE IN.	11.138,00	5.4.2			
DEPARTAMENT	MANZANO VILAR, SUSANNA	REVISIO MEMORIES RIPOLLES I GARROTXA	11.745,00	5.4.7			
DEPARTAMENT	Toolbox Gestión y Comunicació Integral, SL	Suport tècnic informes intervencions arqueològiques	11.948,00	5.4.9			
DEPARTAMENT	GONZÁLEZ CERVETO ANTONI	ESTUDI INCENTIVUS FISCALS CULTURA AL CANADÀ I QUEBE	11.785,00	5.4.15			
DEPARTAMENT	Paula Miquel i Calvo	Organització simposi programes europeus	11.900,00	5.4.25			
DEPARTAMENT	Fernando Lázaro	Estudi fons documentals de les Garrigues	12.020,24	5.4.31			

ECONOMIA I FINANCES (FAURA)						
DEPARTAMENT						
DEPARTAMENT	CONSULTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SA	Assessorament extern per a l'assistència tècnica en l'elaboració i presentació d'un informe sobre la gestió econòmico-financera de la Generalitat de Catalunya durant el període 2004-2006 i perspectives	75.400,00	5.2.2		
JUSTICIA (FAURA)						
DEPARTAMENT						
DEPARTAMENT	Nacho Marti Morera	Redacció de projecte bàsic i d'execució i estudi seguretat i salut, de la reforma parcial de la última planta de l'Audiència provincial de Tarragona, ubicat a Av. President Companys, 8, de Tarragona	11.999,97	5.3.6		
POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBL. (FAURA)						
ORGANISMES I EMPRESES						
GISA	Singular Value, SL	Prestació de serveis professionals per a la presentació del plec de condicions del concurs del projecte de Gestió de Recursos Humans.	3.828,00	5.1.16		
TABASA	Roca Junyent Advocats, S.L.	Informe sobre la viabilitat jurídica d'implantar un sistema de "cash-pooling" en la gestió de la Tresoreria de les empreses públiques a Catalunya.	10.000,00	5.1.22		
TUNEL CADI	J&A Garrigues, S.L.	Dictamen jurídic de les implicacions derivades d'una eventual operació de centralització de tresoreria des de la perspectiva del dret públic i mercantil.	10.250,00	5.1.23		
TABASA	J&A Garrigues, S.L.	Dictamen jurídic de les implicacions derivades d'una eventual operació de centralització de tresoreria des de la perspectiva del dret públic i mercantil.	10.250,00	5.1.24		
MEDI AMBIENT I HABITATGE (GASSO)						
DEPARTAMENT						
DEPARTAMENT	ASSOCIACIÓ PER A LA PROMOCIÓ DEL TRANSPORT PÚBLIC PTP	ELABORACIÓ D'UN ESTUDI SOBRE TRANSPORT I MEDI AMBIENT EN L'ÀMBIT FERROVIARI.	6.498,00	1.1.1		
DEPARTAMENT	AMBIENTE Y TERRITORIO, SL	ELABORACIÓ ELS CONTINGUTS DEL MANUAL D'ASPECTES AMBIENTALS PER A FORMADORS PER A LA FAMÍLIA PROFESSIONAL DE SANITAT.	11.368,00	1.1.3		

DEPARTAMENT	ENGINYERIA I MEDI AMBIENT PROJECTES I ESTUDIS TECNICS SL	ESTUDI REVISIÓ CRITERIS SEGURETAT EN LA PRACTICA DE LA CAÇA MAJOR A LA RNC DELS PORTS DE TORTOSA I BESEIT	11.484,00	1.1.4			
DEPARTAMENT	M-CRIT, SL	REDACCIÓ I MAQUETACIÓ DE L'INFORME DE COJUNTURA SOBRE L'ESTAT DEL MEDI AMBIENT A CATALUNYA.	12.000,00	1.1.16			
ORGANISMES I EMPRESES							
AGÈNCIA CATALANA DE L'AIGUA. ACA	Ecoproges, SL	Elaboració d'una guia metodològica per avaluar els impactes dels abocaments de les centrals tèrmiques de cycle combinat (ctcc) a diferents escenaris del medi marí. Establiment d'un protocol d'avaluació d'impactes.	10.100,00	1.2.1			
AGÈNCIA CATALANA DE L'AIGUA. ACA	López Jurado Noemi	Proposta de gestió de l'Aqüífer Vicfret-Guissona (Conca de l'Ebre)	10.300,00	1.2.2			
CENTRE DE LA PROPIETAT FORESTAL	FORECO TECNOLOGIES SL	AVALUACIÓ DE LA POSSIBILITAT D'APLICACIÓ I EL POTENCIAL D'ÚS DE DUES EINES INFORMÀTIQUES EN LA PLANIFICACIÓ FORESTAL I EL SEGUIMENT DELS INSTRUMENTS D'ORDENACIÓ FORESTAL	16.240,00	1.2.5			
AGÈNCIA DE RESIDUS DE CATALUNYA	PM&E	COMPETITIVITAT VERDA I EXTERNALITATS POSITIVES	11.484,00	1.2.6			
AGÈNCIA DE RESIDUS DE CATALUNYA	CENTRE DE RECERCA I INFORMACIÓ EN CONSUM	CONSUM CONSCIENT DE PEIX I TURISME	11.950,00	1.2.8			
AIGÜES TER- LLOBREGAT ATLL	Menendez y Asociados, Abogados	Estudi i informe sobre la naturalesa jurídica de les aportacions de capital	20.000,00	1.2.11			
CENTRE DE LA PROPIETAT FORESTAL	SERVEIS DE SUPPORT A LA GESTIÓ SL	INSTRUMENTS DE REGULACIÓ I COMPENSACIÓ DE L'ÚS SOCIAL A LES FINQUES FORESTALS PRIVADES	11.532,52	1.2.12			
SALUT							
DEPARTAMENT							
DEPARTAMENT	GALOFRE ISART ALBERT	Per a la millora del funcionament del sistema gest	11.994,00	2.1.3			
DEPARTAMENT	FOSCAMB BARRAU 2006 S.L.	Projecte auditoria a nivell sistemes informació i tecnologies	11.916,72	2.1.11			

DEPARTAMENT	ACR AUDITÈCNIA S.L.	Estudi definició indicadors quadre comandament	30.049,80	2.1.13			
ORGANISMES I EMPRESES							
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	FUNDACIO AVEDIS DONABEDIAN	S-077/07: Modificació del contracte del projecte per al coneixement de l'estat d'opinió, percepcions i expectatives de les famílies i/o referents de persones ateses en les línies d'atenció socio sanitària	64.557,64	2.2.4			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	INSITUT D'ESTUDI I PROFESSIONS, SL	S-078/07: Modificació del contracte de l'estudi per a la mesura del nivell de satisfacció dels assegurats del CatSalut amb els serveis sanitari públic d'internament d'atenció socio sanitària i psiquiàtrica i salut mental	71.679,98	2.2.5			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	IDIAP Jordi Gol	Anàlisi de diferents propostes organitzatives de l'atenció urgent a Catalunya	11.890,00	2.2.10			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	ORLA UPF	Estudi per a mesurar la importància, que donen les persones enquestades pel CatSalut a les dimensions de la satisfacció amb els serveis sanitaris	7.540,00	2.2.11			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	D'ENGINY BIOREM, SL	S-275/07: Contractació d'un suport tècnic per a l'elaboració de plans de muntatge i informe tècnics de diversos projectes d'equipaments hospitalaris	11.182,40	2.2.12			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	VILAR Y RIBA, SA	Col.laboració en la dinamització dels equips de treball per a la implantació de nous processos	16.576,40	2.2.14			
SERVEI CATALÀ DE LA SALUT	CHC CONSULTORIA I GESTIÓ, SAL	Pla de Sistemes Informàtics	11.500,00	2.2.15			
Consorci Sanitari de Mollet del Vallès	CHC Consultoria i Gestió, S.A.	Pla de Sistemes Informàtics	12.000,00	2.2.17			
INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT. ICS	ROSA M. CARNÉ I BARNUS	Valoració llocs de treball i desenvolupament	11.948,00	2.2.24			
INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT. ICS	ANTARES CONSULTING, SA	Honoraris professionals del projecte "identificació de funcions d'alta direcció"	12.000,00	2.2.25			
INTERIOR I PARTICIPACIÓ (GAB. TÈCNIC)							
ORGANISMES I EMPRESES							
INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS	César Colino Cámara	Estudi sobre la posició dels actors de les relacions intergovernamentals a Espanya	2.900,00	21			
INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS	Salvador Parrado Díez	Estudi sobre la posició dels actors de les relacions intergovernamentals a Espanya	2.900,00	22			

INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS	Xavier Arbós Marín	Estudi sobre la posició dels actors de les relacions intergovernamentals a Espanya	2.900,00	23			
INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS	Dolors Feliu Torrent	Treball d'anàlisi sobre l'activitat subvencional de l'Estat (fase prèvia per a l'elaboració de l'Informe sobre l'evolució de l'estat autonòmic)	6.000,00	24			
INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS	Xavier Arbós Marín	Treball d'anàlisi sobre l'activitat de cooperació (en particular convenis) (fase prèvia per a l'elaboració de l'Informe sobre l'evolució de l'estat autonòmic)	6.000,00	25			
GOVERNACIÓ I AAPP(GAB. TÈCNIC)							
DEPARTAMENT							
DEPARTAMENT	Trotemi, SL	Estudi per la implementació i disseny d'una diada del civisme a realitzar a diferents demarcacions territorials de Catalunya	11.832,00	33			
DEPARTAMENT	Observatori del Tercer Sector	Estudi i anàlisi comparativa propostes PNAV amb altres plans	11.994,00	41			
DEPARTAMENT	DOXA CONSULTING	Assessorament per a la preparació d'un informe executiu analític dels pressupostos destinats en matèria de telecomunicacions, societat de la informació i desenvolupament del sector TIC per parts dels governs autònoms de l'Estat espanyol	10.440,00	45			
EDUCACIÓ (GAB. TÈCNIC)							
DEPARTAMENT							
DEPARTAMENT	SAFEWORK, SOLUCIONES INTEGRALES DE SEGURIDAD, SL	Informe adequació de seguretat dels equips de treball d'arts gràfiques i d'arts plàstiques i disseny	11.979,00	51			
DEPARTAMENT	JON ROTAECHE	Informe d'adequació de seguretat dels equips de treball de fabricació mecànica i de manteniment de vehicles autopropulsats	11.994,00	52			
ACCIÓ SOCIAL (GAB. TÈCNIC)							
ORGANISMES I EMPRESES							
INSTITUT CATALÀ DE LES DONES	GPF, S.L.	Elaboració de 10 arguments pel foment de joguines no sexistes.	11.948,00	65			

AGRICULTURA (GAB. TÈCNIC)						
DEPARTAMENT						
DEPARTAMENT	Qualimac	Estudi factors mercat primeres matèries i pinsos 2007	11.975,00	89		
DEPARTAMENT	Celler Cooperatiu Gandesa, SCCL	Estudi pla millora qualitat vins Terra Alta	12.000,00	92		

4. PRINCIPALS RESULTATS DEL TREBALL D'AUDITORIA

Respecte a les quatre qüestions que es va demanar que els auditors comprovessin i en relació amb la primera, és a dir, l'existència física de l'estudi, segons els informes dels auditors, en 8 casos l'estudi no s'ha lliurat perquè es va desistir o es va ajornar, però en aquests casos no es va pagar. En conseqüència es pot afirmar que pel que fa la primera qüestió, l'existència física de l'estudi o dictamen, en tots els casos examinats, existeixen els que es van pagar.

Respecte a les altres tres qüestions, (coherència del preu, utilitat i possibilitat de fer per mitjans propis) per sistematitzar i determinar l'existència o no d'incidència, s'han seguit els criteris donats per la Unió Europea a l'hora de qualificar les incidències detectades en els informes d'avaluació dels gestors dels fons europeus, concretament els criteris continguts en una guia que desenvolupa els articles 71 del Reglament 1.083/2006 i l'article 25 del Reglament 1.828/2006.

La guia detalla quins tipus de defectes són els que fan que una actuació es qualifiqui amb incidència o no.

Si es fa una translació i s'apliquen aquests criteris resulta el següent:

1. Existència del dictamen. Es comprova si físicament existeix. Els auditors constaten que tots els dictàmens de la mostra que s'han pagat existeixen.
2. Coherència entre el preu pagat i el valor de l'estudi rebut. S'examina el contingut i la complexitat tècnica. Existeix incidència, si els auditors consideren que el preu pagat no respon a la complexitat tècnica del treball o al nombre d'hores que s'estima que requereix un treball d'aquests tipus. Especialment quan el treball es limita a una recerca o recopilació de dades que no requereixen anàlisi.
3. Respecte a la utilitat, en primer lloc, s'analitzen les actuacions dutes a terme com a conseqüència de les conclusions de l'estudi. Però en molts casos, el departament no

pot justificar que s'hagin produït aquestes actuacions. Per regla general, quan els departaments no les poden justificar, al·leguen que aporta informació i, en algun cas, que la utilitat ha estat precisament desaconsellar una actuació que s'estava considerant si s'havia de fer.

En aquests casos s'analitza si la informació que aporta l'estudi és rellevant i té a veure clarament amb les competències de qui el va encarregar. Sovint és difícil valorar aquesta utilitat, perquè la informació sempre és útil i per tant la seva efectivitat s'haurà de ponderar en cada cas, així com la incidència que podria haver tingut en els serveis públics si no s'hagués encarregat.

4. Quant al fet de valorar si es podia fer per mitjans propis, els departaments al·leguen en general, o bé que era un tema molt especialitzat i que no tenien experts en aquesta matèria, o bé que els funcionaris no es podien dedicar a fer-ho. Es pot acceptar quan es tracta d'un tema molt especialitzat o esporàdic i és millor encarregar-lo fora, en comptes, d'augmentar la plantilla per fer-ho amb mitjans propis. Es considera que hi ha incidència, en canvi, si és una tasca habitual o sense especialització i que forma part de les tasques normals dels empleats públics.

Amb aquests criteris, els auditors les analitzen i indiquen si mantenen o no la incidència i fan un comentari breu en cada cas, respecte de tots els expedients que inicialment havien detectat incidència i sobre els quals els departaments havien pogut fer al·legacions.

Com a resum, del total dels 300 expedients examinats, es detecten incidències en 49 casos, xifra que representa el 16%.

Si examinem el nombre i percentatge d'incidències classificades per tipus, tenim el següent:

	Incidències	Percentatge
Preu	10	3,3%
Utilitat	29	9,6%
Possibilitat mitjà propi	27	9,0%

El nombre d'incidències sumen més de 49, que és el nombre d'expedients amb alguna incidència, perquè en alguns casos un mateix expedient té incidència per dos motius. Normalment, es repeteix la incidència d'utilitat amb la de possibilitat de mitjà propi.

Els expedients en els qual es manté alguna incidència són, en total, 49. Les incidències que no es mantenen, en la majoria dels casos, són sobre el preu, perquè s'ha justificat el cost i en el cas de la utilitat, que és el més freqüent, perquè el departament ha aportat arguments que la justifiquen. En alguns casos, quan es va fer el primer informe, el departament no va aportar tota la documentació o bé la persona interlocutora de l'auditor no coneixia amb detall



el tema. Després de veure l'informe de l'auditor, els departaments han aportat informació complementària.

Cal tenir present, com s'ha dit anteriorment, que en alguns informes hi ha més d'una incidència. És freqüent que en un mateix informe es doni incidència per utilitat posterior i per possibilitat d'efectuar-lo amb mitjans propis.

Respecte als motius concrets pels quals es manté la incidència, es poden veure en els informes dels auditors que s'adjunten com a annexos 7, 8 i 9. A tall d'exemple, es comenten alguns dels més significatius, no necessàriament per la importància de la incidència, sinó perquè són casos que es repeteixen en diverses ocasions.

En relació amb la coherència entre el preu pagat i el treball rebut, en alguns casos es tracta d'una simple recollida de dades sense complexitat tècnica que l'auditor considera que no és coherent amb el preu. Així per exemple, l'estudi "1.1.1 Elaboració d'un estudi sobre transport i medi ambient en l'àmbit ferroviari", l'auditor diu "gran part de l'estudi es copia del Pacte nacional per a les infraestructures. L'import pagat per l'estudi, per tant, no és raonable al seu contingut ni s'adequa a l'encàrrec sol·licitat. L'estudi presenta errors formals de presentació i no presenta ni un ordre ni una estructura acceptable per aquest tipus de documents".

Respecte a la utilitat, que és l'aspecte en què es presenten més incidències, els casos més freqüents són un estudi per a una actuació que no s'ha realitzat o una simple aportació d'informació genèrica. Per exemple, l'expedient "33, Estudi per a la implementació i disseny d'una diada del civisme a realitzar a diferents demarcacions territorials de Catalunya". Aquestes diades no s'han celebrat.

L'expedient "5.1.16 de GISA: Prestació de serveis professionals per a la presentació del plec de condicions del concurs del projecte de Gestió de Recursos Humans". El concurs no s'ha convocat, ni s'ha modificat el sistema de Gestió.

Els expedients 5.1.22, 5.1.23 i 5.1.24 tracten sobre viabilitat jurídica de la implantació del sistema de centralització de tresoreria (*cash pooling*), encarregats el primer i tercer per TABASA i el segon per Túnels del Cadí. La utilització del sistema de centralització de tresoreria va ser una decisió del Departament d'Economia i Finances en ús de les seves competències i d'acord amb l'empara legal introduïda per una llei de mesures. Aquesta optimització de les disponibilitats de les tresoreries ha permès estalviar durant l'any 2008 16M€ a la Generalitat i al conjunt de seu sector públic.

Tot i que jurídicament és correcte que una empresa contracti assessorament extern, cal ponderar si s'escau quan tingui per objecte una decisió de l'òrgan de l'administració competent en la matèria. A més, en contra del que deien els dictàmens, les empreses es van adonar dels avantatges que representava aquest sistema i, finalment, van accedir voluntàriament a integrar-se en la centralització de tresoreria. Per tant, els dictàmens no van



tenir cap utilitat. D'altra banda el 5.1.23 i el 5.1.24 són idèntics, van ser encarregats per dues empreses amb personalitat jurídica diferenciada però amb el mateix director general que no podia, per tant, desconèixer-ho. Davant del fet que podria semblar que un mateix informe es va pagar dues vegades, les empreses al·leguen que van pagar-ne la meitat cadascuna. Tanmateix, en aquest cas el preu seria el doble que el del 5.1.22 que tracta del mateix tema i és molt similar. Per això l'auditor manté incidència per coherència de preu.

Respecte a la possibilitat d'efectuar l'estudi amb mitjans propis, com que en molts casos els estudis són recopilacions de dades o treballs sense dificultat tècnica, l'auditor creu que els podien haver fet els funcionaris, o que el departament o la Generalitat disposa d'una unitat especialitzada en la matèria. Per exemple, diversos encàrrecs d'empreses públiques de l'àmbit de Salut són estudis sobre informàtica i pla de sistemes. El departament disposa d'una Secretaria d'Estratègia i Coordinació en temes informàtics i la Generalitat disposa del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, per la qual cosa l'auditor entén que no està justificada l'externalització. Sobretot, perquè no es tracta de la implantació, que sí que s'externalitza amb empreses consultores, sinó que es tracta de l'estudi i assessorament per prendre decisions en aquest tema, que és precisament el que fan el CTITI i la Secretaria esmentada.

5. CONCLUSIONS

Cal recordar que estem examinant una mostra i, més enllà dels casos concrets que s'estudien en els informes dels auditors, el que es pretén és treure conclusions sobre la utilització que fan els departaments, organismes i empreses dels estudis i dictàmens.

També hem de tenir present que la mostra no és totalment representativa, perquè tal com s'explica a l'inici d'aquest informe, es van establir dues àrees de risc en les quals el percentatge analitzat és molt superior. Es pot dir que la mostra és esbiaixada de forma voluntària, perquè si es prioritzen les àrees de risc, lògicament, les incidències detectades són superiors a les que s'obtidrien amb una mostra aleatòria simple, sense estrats per àrees de risc.

Això vol dir que no podem extrapolar ni afirmar que si de la mostra es detecten incidències en el 15% dels casos, vol dir que en el total de l'univers de 2.469 expedients tindran incidències el 15%. Si els reviséssim tots, el percentatge d'incidències seria clarament inferior per la causa indicada.

Les conclusions poden ser generals o bé de cadascun dels quatre aspectes analitzats.

5.1 Existència física de l'estudi

Tal com s'ha comentat anteriorment, no s'ha detectat cap cas en què es pagués un estudi inexistent. Podem concloure, doncs, que en la mostra examinada, l'estudi sempre existeix.

5.2 Coherència del preu

Value for money. De la mostra analitzada, els auditors detecten 10 incidències per aquest concepte. No és un percentatge molt alt, però atesa la naturalesa d'aquesta incidència, es considera important que l'administració pagui un preu excessiu encara que sigui en pocs casos. En la majoria d'aquests estudis, els treballs són de recopilació de normes o de dades, que els auditors consideren que ni tenen complexitat ni requereixen les hores que es poden esmerçar amb el preu pagat.

Amb independència del que s'ha dit, sobta la quantitat d'estudis que pugen entre 11 i 12 mil euros. Òbviament no és una casualitat. Això és així perquè 12 mil euros, l'any 2007, era el límit del contracte menor de consultoria i, per tant, el límit per no haver de demanar diverses ofertes. Aquest fet ja fa sospitar que alguns estudis puguin ser cars, però també hi cap la possibilitat que l'adjudicatari graduï la contraprestació segons el preu màxim que es pot pagar sense fer concurrència.

Aquesta pràctica és censurable, ja que un estudi si és necessari, val el que val, i no s'ha d'ajustar el preu segons el límit per no fer concurrència. En la nova llei de contractes, en aquests casos, el contracte menor arriba a 18 mil euros. Seria molt lamentable que simplement una modificació legislativa fes pujar el preu de molts encàrrecs.

5.2 Utilitat

És el concepte que provoca més incidències. Hi ha diversos casos, en els quals no es veu cap actuació conseqüència de l'estudi i l'única utilitat és que aporta informació. Es fa difícil discriminar quina informació és necessària i quina no ho és, perquè, poc o molt, la informació sempre és útil. Però si es tracta de fons públic i més encara en un context de dificultats pressupostàries, no n'hi ha prou amb una aportació genèrica d'informació, aquesta hauria de ser rellevant i necessària.

El fet que els auditors hagin considerat que hi ha incidència per aquest motiu en 29 casos, que és un percentatge que es considera elevat, porta a la conclusió que hi ha una tendència excessiva a encarregar estudis aliens sense atendre amb rigor si són estrictament necessaris.

5.3 Mitjans propis

En molts casos coincideix en un mateix dictamen incidència per utilitat i per possibilitat d'haver utilitzat mitjans propis. Es considera també que el nombre d'incidències és alt (27), la qual cosa vol dir que amb excessiva facilitat s'encarrega un estudi aliè sense contrastar prèviament si es podia fer amb mitjans propis. No es tracta de temes especialitzats que requereixen l'estudi per part d'un expert, sinó de temes que podrien dur a terme perfectament el personal propi.

Es detecten algunes àrees en les quals aquesta incidència és més freqüent. Per exemple, informes jurídics encarregats per empreses públiques. De vegades l'empresa al·lega que no té mitjans, però totes les empreses estan adscrites a un departament en el qual hi ha una assessoria jurídica que probablement ho podia haver fet.

Es troba a faltar una consciència de grup o d'organització global que fa que no s'utilitzin prou els mitjans corporatius. Algunes entitats actuen com si no pertanyessin a la Generalitat.

Relacionat amb aquesta qüestió, en alguns casos, es detecta que no solament es podia haver fet l'estudi amb mitjans propis, sinó que, a més, aquest estudi tracta d'un tema sobre el qual un òrgan de la Generalitat té competència. Per la qual cosa, no solament ho podia haver fet aquest òrgan, sinó que és qui decideix sobre el tema. Així, es pot donar el cas absurd que l'informe extern sostingui un criteri que es contradigui amb el de la Generalitat. El cas més clar és el del sistema de centralització de tresoreria (*cash pooling*), que ja s'ha comentat.

5.4 Resum de conclusions

En un nombre elevat de casos l'import de l'estudi està just per sota del límit quantitatiu màxim del contracte menor i no cal fer concurrència. Es considera que aquests casos són excessius.

S'encarreguen massa estudis que només aporten informació que pot ser útil, però no és indispensable.

En molts casos, no s'analitza prèviament si es podia haver fet l'estudi amb mitjans propis, ja siguin de la unitat que encarrega l'estudi o del departament al qual està adscrita.

Especialment en les empreses públiques, s'encarreguen alguns estudis obviant que en la matèria existeix un organisme de la Generalitat que té competència i l'opinió del qual és la vàlida.

6. RECOMANACIONS

A la vista de les conclusions i de tot el que s'ha fet constar en aquest informe i els seus annexos i a fi de millorar la gestió dels encàrrecs d'estudis i dictàmens i la utilització dels fons públics, es fan una sèrie de recomanacions.

6.1 Aplicació pressupostària dels estudis i dictàmens

Tal com s'ha vist a l'inici d'aquest informe, a la partida pressupostària 227.0007 s'apliquen tot un seguit de despeses que no sempre són estudis i dictàmens en el sentit que normalment s'entén per aquest concepte. D'una banda, algunes entitats apliquen honoraris de redacció de projectes d'obres i consultories d'obres que haurien de ser despeses que formen part del cost de l'obra i, en conseqüència, s'haurien d'aplicar al capítol VI. D'altra banda, i en l'extrem contrari, algun departament aplica honoraris per un article en una revista o per una conferència de quantia molt baixa, i que no es tracta de cap dictamen. En aquest cas, s'hauria d'aplicar a la partida de publicacions o a la de conferències i cursos.

Igualment, alguns treballs de diversos tipus s'apliquen a aquesta partida, per exemple, treballs informàtics, publicacions, muntatges de fires i actes, assessoraments varis, etc. Això distorsiona la informació i fa que la quantia d'aquesta partida sigui elevada i sembli que s'ha gastat en dictàmens una quantitat que, en part, s'ha gastat realment en d'altres coses.

L'Ordre del Departament d'Economia i Finances d'elaboració dels pressupostos estableix la classificació econòmica de les despeses i dóna instruccions sobre quins tipus de despesa s'aplica a cada partida.

En conseqüència, la primera recomanació és que els departaments i entitats segueixen curosament els criteris d'imputació pressupostària de l'Ordre d'elaboració del pressupost i no apliquin a la partida 227.0007 despeses que haurien d'anar a d'altres partides, per no donar una informació distorsionada de l'import total dels dictàmens.

6.2 Control de qualitat i seguiment dels dictàmens

a) Qualitat

a.1) No es tracta d'afegir un tràmit burocràtic més al procediment, però a partir de determinades quanties s'haurien de prendre algunes mesures, com per exemple que algú diferent del que ha encarregat l'estudi fes un informe sobre la seva qualitat i adequació, de forma similar a la supervisió dels projectes tècnics. En determinats casos es podria requerir la conformitat del preu d'un avaluador extern, abans del pagament.

a.2) A partir de la quantia que es determinés, aquesta supervisió seria necessària per abonar l'import de l'estudi. El control també es pot fer en alguns expedients escollits aleatòriament, amb independència de la quantia seleccionats a partir del registre.

b) Seguiment

La unitat o comissió que es determinés, podria fer tasques de seguiment dels dictàmens, de la seva utilitat i, fins i tot, en alguns casos, si així es determinés, autoritzar prèviament el seu encàrrec amb l'obligació dels departaments d'explicitar les mesures que s'aplicaran per fer-ne el seguiment.

Aquest seguiment es podria fer a partir de les dades del registre, sol·licitant la informació complementària que es considerés adient.

Així mateix, a partir de les conclusions d'aquests seguiments, es podrien elevar a Govern o Consell Tècnic propostes sobre els encàrrecs d'estudis i dictàmens.

6.3 Registre d'estudis i dictàmens

Es proposa la creació d'un registre de tots els estudis i dictàmens que s'encarreguin. Aquest registre hauria de contenir les següents informacions:

Òrgan o unitat que encarrega el dictamen

Nom de l'adjudicatari/ària

Títol de l'estudi

Import de l'estudi

Breu descripció de la utilitat o mesures adoptades a partir de les conclusions de l'estudi

En les unitats que utilitzen el GECAT, els quatre primers camps es poden carregar automàticament a partir de la informació que figura en la comptabilitat. El cinquè camp i tots els altres, en el cas d'empreses públiques que no utilitzin GECAT, caldria introduir-los directament, si bé caldria estudiar la possibilitat de captar dades del registre de contractes.

A partir de les dades que constin en el registre, es pot fer el seguiment que es recomana en les dues propostes següents:

6.4 Utilització dels òrgans de la Generalitat competents en la matèria

S'ha observat que en alguns casos, especialment des de les empreses públiques, es demanen dictàmens aliens en matèries en què hi ha un òrgan competent en la Generalitat, per exemple, la DG de Tributs en matèria fiscal; la DG de Contractació Pública en contractació; la Intervenció General en comptabilitat pública o les assessories jurídiques en temes jurídics.

No es tracta de substituir els actes de gestió propis d'una empresa pública, com per exemple la presentació de documentació fiscal. Tanmateix, qui pot respondre millor determinades consultes és, sens dubte, qui té la competència sobre aquella matèria. Si no es fa així, pot semblar que es busca un dictamen extern per argumentar en contra d'aquests òrgans. Encara que no sigui així, qui millor pot saber, per exemple, si una entitat està subjecta o no ho està a l'impost de societats és la Direcció General de Tributs, que, a més, assessora sense cap cost. En aquest mateix sentit, en alguna ocasió una entitat ha encarregat un estudi extern sobre el seu règim de contractació, que difereix del que opina la Direcció General de Contractació o la Junta Consultiva de Contractació. Si un òrgan de la Generalitat amb competència en la matèria es pronuncia, l'entitat afectada, encara que no li agradi la decisió, no hauria d'encarregar estudis externs per poder-s'hi oposar.

Recordem que les entitats del sector públic són titularitat de la Generalitat i, en conseqüència, han d'acatar les decisions que aquesta pren a través dels seus òrgans competents.

Menció especial requereix el tema dels informes jurídics. La Generalitat disposa d'un Cos de Lletrats i, si bé segurament no poden donar tot l'assessorament jurídic que es requereix, especialment quan es tracta d'un tema complex i especialitzat, costa de creure que cap dels múltiples dictàmens jurídics externs no es poguessin fer amb lletrats del cos de la Generalitat, i sens perjudici de la possible externalització que es pugui autoritzar d'acord amb els criteris que imparteixi el Gabinet Jurídic, en els termes de la normativa d'aplicació.

Caldria que el Gabinet Jurídic estudiés la possibilitat de regular la sol·licitud d'assessoraments jurídics externs, de manera que només es pugui sol·licitar en els casos previstos o autoritzats pel Gabinet Jurídic de la Generalitat.

6.5 Instruccions sobre estudis i dictàmens

Seria convenient que per acord de govern s'aproessin unes instruccions, per als departaments, sobre l'encàrrec d'estudis i dictàmens, en les quals hi hagués normes d'obligat compliment que recollissin de les recomanacions anteriors, les que es consideressin adients, a més de ressaltar que el criteri per encarregar un estudi ha de ser que sigui estrictament necessari i que només s'encarregui a persones alienes, si hi ha impossibilitat real d'efectuar-ho amb mitjans propis.

Josep M. Portabella i D'Alós
Interventor general

Barcelona, 23 de juliol de 2009