



28 de juny de 2022

El secretari del Govern

---

#### Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de contractació pública de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de contractació pública de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

## Annex

### Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de contractació pública de Catalunya

#### 1. Problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.

Per tal de contextualitzar la importància de la contractació del sector públic de Catalunya com a mecanisme per a la recuperació econòmica del país i com a eina estratègica per a la implementació d'altres polítiques públiques, cal recordar que l'any 2021, l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el seu sector públic i les universitats públiques van adjudicar un total de 12.221 contractes, per un import de 2.792.565.722 euros; per la seva part, les entitats locals, van adjudicar un total de 21.268 contractes, per un import total de 7.456.262.131 euros. Si a aquests imports afegim la contractació menor de tot el sector públic de Catalunya, tenim que durant l'any 2021 la contractació pública a Catalunya va representar 11.267.399.961 euros.

En aquesta matèria, s'han identificat dos grans problemes que motivarien la intervenció:

- A) En primer lloc, la dispersió i la falta de sistemàtica de la normativa vigent en matèria de contractació a Catalunya, en relació amb la qual hi ha marge de millora des del punt de vista de la simplificació normativa.

Actualment, la regulació en matèria de contractació pública de les administracions públiques de Catalunya es troba regulada de forma dispersa, concretament a:

- Les diferents lleis de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic que regulen certs aspectes en la contractació pública (Llei 16/2008, del 23 de desembre; Llei 2/2014, de 27 de gener; Llei 3/2015, d'11 de març; Llei 5/2017, del 28 de març; Llei 5/2020, del 29 d'abril; Llei 2/2021, del 29 de desembre).
- Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (arts. 13 i DA 8a).
- Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública.
- Decret Llei 5/2021, de 2 de febrer, pel qual s'aproven mesures urgents per a la implementació i gestió dels fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del fons REACT-EU per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.
- Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

- Decret 221/2013, de 3 de setembre, pel qual es regula el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic i s'aprova la seva organització i el seu funcionament.
- Decret 107/2005, de 31 de maig, de creació del Registre electrònic d'empreses licitadores de la Generalitat de Catalunya.
- Decret 96/2001, de 20 de març, sobre organització i competències per a la contractació dels subministraments i dels serveis complementaris, relacionats o derivats dins de l'Administració de la Generalitat i altres organismes públics.
- Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta normativa dispersa i poc clara dificulta la tasca dels operadors jurídics en la tramitació dels procediments de contractació i, al mateix temps, pot generar inseguretat jurídica, atès que no facilita les empreses, entitats i professionals interessats a participar en els procediments d'adjudicació de contractes públics, ni en general a la ciutadania, el coneixement de la regulació aplicable i els requereix invertir-hi més temps i recursos per accedir-hi. A aquest efecte, no sembla l'escenari òptim, tenint en compte els principis de seguretat jurídica i simplificació normativa en el marc de la millora de la regulació.

- B) En segon lloc, la complexitat de l'aplicació de la normativa de contractació, especialment, en relació amb els ens locals, respecte a la qual es detecta que hi ha marge de millora des del punt de vista de la simplificació administrativa i organitzativa.

Els processos de contractació es caracteritzen per ser llargs i poc eficients per raons, entre d'altres, organitzatives, de governança o d'adaptació digital. Situacions com la generada per la pandèmia de la COVID-19, que requerien d'una actuació immediata per part de les administracions públiques, o la necessitat de gestionar en un marge de temps limitats fons europeus com els Next Generation, evidencien la necessitat de simplificar els processos de contractació per agilitar i simplificar-ne la tramitació i poder donar una resposta adequada i ràpida, que al mateix temps garanteixi els principis de transparència, igualtat de tracte, publicitat i integritat d'aquests processos.

D'altra banda, a Catalunya hi ha 947 municipis, 736 dels quals de menys de 5.000 habitants, amb una gran capital d'1.500.000 d'habitants que és Barcelona. D'altra banda, el volum de contractació dels ens locals de Catalunya representa un 61 % en nombre i un 66 % en import, en relació amb la contractació pública de tot el sector públic de Catalunya. Per tant, a Catalunya la contractació pública local té una gran importància i la normativa reguladora s'ha d'adaptar a la seva idiosincràsia. Així, les necessitats de compra pública i de prestació de serveis de les entitats locals són diferents, amb diferents tipologies de

contractes, amb molts contractes amb llinar inferior a l'harmonitzat; també són diferents els recursos personals, materials i organitzatius de què disposen, que solen ser menors, i menys especialitzats, la qual cosa dificulta poder assolir en aquest àmbit una compra pública eficient i de qualitat.

## **2. Objectius que es volen assolir amb la iniciativa.**

Per tal de solucionar els problemes exposats, els objectius que es volen assolir amb aquesta iniciativa són els següents:

- Incrementar la seguretat jurídica en l'aplicació de la normativa sobre contractació pública en l'àmbit del sector públic de Catalunya i dotar-la de coherència, per facilitar als operadors jurídics el coneixement i l'aplicació de la matèria de manera eficient i segura.
- Enfortir la integritat i generalitzar la transparència a tot el sector públic de Catalunya i en totes les fases del procediment de contractació pública.
- Reactivar l'economia des de l'àmbit de la contractació pública, impulsant la col·laboració públic privada i facilitant l'accés a les licitacions públiques per a les pimes, autònoms i entitats d'economia social, per tal d'aprofitar el seu potencial com a tractors de l'economia i de la innovació econòmica i social.
- Millorar i simplificar els processos de contractació per tal de facilitar-ne l'aplicació correcta mitjançant, essencialment, la transformació digital.

## **3. Possibles solucions alternatives normatives i no normatives.**

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

a) Opció de no fer res o mantenir la situació actual.

L'opció de no fer res o mantenir la situació actual suposaria que, en l'àmbit de la contractació pública catalana, no es podrien assolir els objectius d'incrementar la seguretat jurídica i de dotar els sistema de coherència, i implicaria mantenir la dispersió normativa actual.

b) Opcions normatives possibles:

b1) Opció normativa que consisteix a fer modificacions puntuals de la normativa actual, no integrades en una única norma de rang legal.

Aquesta opció podria donar compliment parcial a alguns dels objectius de la iniciativa, com el de l'enfortiment de la integritat i la transparència o la millora i simplificació d'alguns dels processos, mitjançant modificacions puntuals de les normes vigents, però en cap cas solucionaria el problema de la dispersió normativa que es pretén superar.

En tot cas, aquesta solució no simplificaria l'aplicació, sinó que la faria més complexa, i afavoriria una dispersió normativa contrària a la simplificació i a la unificació de criteris i que, en cap cas, solucionaria la problemàtica especial del sector públic local.

b2) Opció normativa preferida que consisteix en una norma amb rang de llei que reguli el règim de contractes del sector públic de Catalunya.

Aquesta és l'opció que es considera més adient, d'acord amb els objectius fixats en vista del panorama normatiu actual, atès que s'evidencia la necessitat d'una norma amb rang de llei per tal de:

- Regular en una única norma amb rang legal la contractació pública de forma sistematitzada, completa, i simplificada, que doti el sistema d'harmonia interna, amb vocació de ser la norma general comuna en matèria de contractació pública en l'àmbit del sector públic de Catalunya, i que adapti i complementi la legislació bàsica.
- Dins del marc competencial, desenvolupar processos de compra pública i establir mecanismes de suport i col·laboració adequats a les especials necessitats dels ens locals de Catalunya.
- Fixar els criteris sobre transparència en la contractació en relació amb tot el sector públic de Catalunya.
- Desenvolupar mesures que facilitin l'accés a les licitacions públiques per a les pimes, autònoms i entitats d'economia social.
- Establir un marc general per a l'impuls de la contractació estratègica.
- Actualitzar i completar el marc normatiu de les centrals de contractació.
- Regular un sistema de governança específic de la compra pública a Catalunya.
- Establir un sistema de professionalització en contractació per al sector públic de Catalunya.
- Dissenyar els procediments tenint en compte el seu caràcter telemàtic.

#### **4. Impactes més rellevants de les diferents opcions considerades**

D'acord amb els objectius que es volen assolir amb aquesta iniciativa, l'opció de no fer res impedeix disposar d'una norma general comuna en matèria de contractació pública aplicable a tot el sector públic de Catalunya per tal de garantir una regulació sistematitzada i completa. Així mateix, l'opció d'efectuar modificacions puntuals de la normativa actual tampoc permet assolir els objectius, atès que persistiria la problemàtica de la dispersió normativa que es vol esmenar.

Així, l'opció normativa preferida és la d'aprovar una llei que reguli el règim de contractació del sector públic a Catalunya en un únic text. En aquest sentit, dita opció implicarà la derogació parcial o total de diverses normes del marc jurídic vigent, el contingut de les quals quedaria integrat en un únic text legal, amb la consegüent simplificació normativa i que permetria l'adaptació i desenvolupament de la normativa bàsica en matèria de contractació pública a les particularitats, necessitats i a l'organització del sector públic de Catalunya.

De conformitat amb el que s'ha dit abans, l'examen inicial dels impactes se centra en l'opció preferida, sense perjudici de la necessitat de dur a terme una anàlisi profunda de les diverses solucions en el marc de l'avaluació d'impacte normatiu, s'espera que aquesta opció tingui un impacte positiu en el funcionament del sector públic de Catalunya.

##### **a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic**

L'alternativa normativa preferida té una incidència positiva sobre el sector públic de Catalunya, atès que posarà fi a la dispersió normativa en matèria de contractació pública i incrementarà la seguretat jurídica.

La iniciativa també té impacte positiu sobre els treballadors i treballadores públics, en el sentit que es disposarà d'una norma única que esdevindrà l'instrument normatiu de referència i que, per tant, facilitarà a les unitats promotores, als òrgans gestors dels contractes públics i al conjunt dels empleats i empleades públiques el desenvolupament de les seves funcions en l'àmbit de la contractació pública. A més, el text incorporarà mesures de simplificació dels processos i de professionalització dels gestors de contractes públics.

Altrament, pel que fa a la resta d'opcions esmentades no produirien cap impacte positiu, atès que aquestes no comportarien cap millora i, a més, mantindrien la situació de dispersió normativa actual i de falta d'adaptació i desenvolupament de la normativa bàsica en matèria de contractació pública.

##### **b) Impacte sobre les administracions locals i el sector públic adscrit, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.**

L'opció normativa escollida inclourà en el seu àmbit d'aplicació el conjunt del sector públic de Catalunya i, per consegüent, suposa una afectació també per al sector públic local, sense que comporti una ingerència en l'autonomia local. L'opció escollida esdevindrà un instrument normatiu de referència per tal de facilitar la tasca en matèria de contractació de tot el sector públic de Catalunya, dotant-lo d'una major coherència, però sense comportar noves càrregues suplementàries per al sector públic local. Ans al contrari, un dels objectius és simplificar i adaptar el marc legal vigent a les necessitats i especificitats del sector públic local de Catalunya.

Altrament, pel que fa al règim especial de Barcelona, no té cap incidència en l'organització, el seu personal ni el seu pressupost, configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, més enllà de l'adequació, si escau, de les corresponents ordenances reguladores de la contractació pública que puguin resultar afectades per l'aprovació de la norma projectada.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

No es preveuen noves obligacions per a la ciutadania o per a les empreses. Això no obstant, aquesta iniciativa normativa, malgrat que en principi no conté de forma directa mesures de simplificació i reducció de càrregues administratives per a les empreses i les persones, es pot afirmar que tindrà un impacte positiu per als gestors de contractes públics, per als operadors econòmics i per a la ciutadania en general, pel fet de fer possible una norma actualitzada i clara que incrementi la seguretat jurídica, la transparència i la integritat dels processos de compra pública, així com la seva eficiència.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

La proposta no té un impacte econòmic, social o ambiental directe. No obstant això, sí que tindrà una incidència indirecta sobre les activitats econòmiques dels particulars i en l'àmbit social i mediambiental, ja que l'opció normativa escollida incorporarà aquesta visió estratègica de la contractació pública que permetrà afavorir determinades polítiques públiques com la millora de les condicions laborals del personal adscrit a l'execució de contractes públics, de perspectiva de gènere, de foment de les pimes i del tercer sector, d'alimentació saludable, de reducció d'emissions de CO<sup>2</sup>, entre d'altres.

A més, un dels objectius de l'opció normativa preferida és el d'enfortir la integritat i generalitzar la transparència a tot el sector públic de Catalunya i en totes les fases del procediment de contractació pública per tal de reduir el risc de conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.

**5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el portal de la Transparència.**

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, estableix la necessitat d'efectuar la consulta pública prèvia en l'elaboració dels avantprojectes de llei. Aquest mecanisme també és necessari per donar compliment al que disposen els articles 62 i 64 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, especialment, per garantir la participació en l'elaboració de les memòries d'avaluació.

D'aquesta manera, es preveu dur a terme un període de consulta pública prèvia d'1 mes de durada, mitjançant el portal de Transparència. Aquesta consulta ha de tractar sobre la necessitat i l'oportunitat de disposar d'una llei catalana de contractes públics que aglutini i cohesioni la regulació de la contractació pública, que millori, adapti i simplifiqui els processos de contractació pública per tal de facilitar-ne la correcta aplicació i que enforteixi la integritat i generalitzi la transparència d'aquests processos a tot el sector públic de Catalunya.

Es considera oportú adreçar-se a la ciutadania, en general, com a subjectes que es poden veure afectats potencialment per la norma per poder detectar els problemes i vicissituds que pot generar aquesta matèria i així poder-los afrontar de la millor manera possible amb la nova regulació.

També es considera especialment important la contribució que puguin efectuar els diferents col·lectius i sectors potencialment afectats, especialment, les pimes, els professionals i autònoms i el tercer sector, la participació dels quals pot ser especialment important.