



Informe sobre el *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya*.

L'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració, de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, de conformitat amb el que preveu l'article 36.b) del Decret 262/2016, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, emet l'informe següent:

1. Antecedents

La Secretaria General del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va trametre a la Secretaria d'Administració i Funció Pública una versió inicial del *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya, incorporat a l'aplicació SIGOV com a expedient* SIG17VEH0536. Aquesta versió ha estat posteriorment modificada i, en data 19 de juliol de 2017, s'ha fet arribar a aquesta Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic una darrera versió, sobre la qual s'emet aquest informe:

1.1 Contingut essencial de la proposta:

El Projecte de decret aprova el *Reglament de la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya, que té per objecte:*

- a) Desenvolupar reglamentàriament la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya prevista a la disposició addicional segona apartat 1 de La Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, així com la seva intervenció en la compra pública corporativa de la Generalitat de Catalunya.
- b) Establir el mecanisme per dur a terme la compra pública corporativa de la Generalitat de Catalunya en l'adquisició de serveis i de subministraments, de manera que es creï un sistema de compra pública corporativa de la Generalitat de Catalunya, que permeti conèixer de manera integrada, permanent i actualitzada les necessitats de contractació pública pròpies de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic i possibiliti la seva planificació, com a eina per garantir l'increment d'estalvis, major eficiència, i una millor gestió i controls dels seus interessos.
- c) Centralitzar l'adquisició de serveis i de subministraments de característiques essencialment homogènies i d'ús comú.
- d) Fomentar i regular els encàrrecs específics i estratègics de compres corporatives de la Generalitat de Catalunya, amb l'objectiu de donar un millor ús als recursos públics aprofitant i compartint l'expertesa tècnica de l'organització".

2. Consideracions

1. Consideracions generals per a l'avaluació i anàlisi de les propostes de creació, modificació o supressió de les estructures organitzatives

Amb caràcter general, per a l'avaluació i anàlisi de les propostes de creació, modificació o supressió de les estructures organitzatives, l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic es basa en els criteris següents:

- L'estructura orgànica ha de ser coherent i s'han d'evitar estructures extremes o patologies estructurals.
- La norma de creació de les unitats administratives, òrgans, unitats laborals, unitats reservades a personal eventual i àrees funcionals ha d'indicar-ne les funcions, la denominació, la dependència o la integració, i la naturalesa si aquesta no es dedueix de la denominació.
- La creació d'unitats administratives ha d'estar fonamentada clarament per tal de no caure en la creació d'unitats innecessàries que pertorbin el funcionament de les unitats directives en què estiguin integrades i que puguin conduir a una hiperinflació estructural.
- Un òrgan actiu (Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya) està justificat quan les funcions que té atribuïdes aconsellen o obliguen a crear-lo (per exemple, quan emet resolucions o actes que produeixen efectes directes respecte dels ciutadans) o bé quan té adscrit un nombre significatiu d'efectius de tal manera que estem davant d'un lloc de comandament efectiu.
- No es pot crear una unitat administrativa, àrea funcional o unitat laboral que impliqui duplicar les funcions d'una altra ja existent (o d'un lloc singular) si no se suprimeix o es restringeix la competència d'aquesta.
- No s'ha de crear una unitat administrativa, quan les funcions i tasques que se li encomanarien poden ser dutes a terme per altres ja existents, per persones que ocupin altres llocs de treball, o mitjançant una major racionalització de la utilització dels recursos tecnològics.
- Les normes d'estructura han d'enumerar funcions i no activitats o tasques.
- L'enumeració de funcions ha de seguir una lògica de menor a major grau de detall. Les funcions d'una direcció general s'han de formular en termes més genèrics que els d'una secció, evitant que es repeteixin o s'utilitzin fórmules molt similars de funcions per a òrgans amb relació de dependència. També s'ha de seguir un ordre de major a menor importància.
- En els supòsits de disposicions en què es reguli el canvi de denominació d'unitats administratives, s'ha de tenir present que correspon al Departament proponent garantir que aquestes mantenen de forma substancial unes mateixes característiques i àmbit funcional.

II. Consideracions generals sobre la creació d'òrgans col·legiats

Com a criteris generals que cal tenir en compte a l'hora de valorar la creació d'un òrgan col·legiat i a més de les previsions contingudes a la normativa vigent (Llei 26/2010, del 3 d'agost i Llei 40/2015, d'1 d'octubre), l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic té en compte els següents:

- Sense perjudici del que preveu la normativa esmentada sobre la creació d'aquests òrgans, el Govern ha de crear els òrgans col·legiats de caràcter interdepartamental i la persona titular del departament els de caràcter departamental.
- Únicament s'haurien de regular per llei aquells òrgans col·legiats que necessàriament ho han de ser per una norma d'aquest rang (per exemple, quan es tracta de modificar una llei que crea o regula un òrgan col·legiat). De manera excepcional, es crearan per llei si són de gran importància pel seu caràcter institucional o per la repercussió o l'impacte de les seves activitats i tinguin vocació de permanència. La regulació per llei dificulta modificacions o supressions posteriors, condiona innecessàriament l'executiu en l'exercici de les seves atribucions i, normalment, no implica cap avantatge sobre la regulació per reglament.
- La norma de creació d'un òrgan col·legiat ha d'especificar l'òrgan en el qual s'integra, la seva composició, la presidència, la secretaria, les funcions, la durada i les normes de funcionament. En el cas d'òrgans col·legiats creats per llei, convindria, en tot cas, que constés a la llei la integració, l'objecte o la missió i les funcions més importants i remetre a decret pel que fa al seu desplegament o concreció.
- No es poden crear òrgans col·legiats que impliquin una duplictat de funcions amb altres òrgans col·legiats, òrgans actius, àrees funcionals, unitats laborals o unitats directives.
- S'ha d'evitar la creació d'òrgans col·legiats amb la mateixa composició que la d'altres òrgans col·legiats existents. En aquest cas és millor atribuir als òrgans ja existents les funcions que es volen atribuir al nou òrgan col·legiat. Si un òrgan col·legiat té funcions i composició properes a l'òrgan que es vol crear, és millor atribuir-li les noves funcions i modificar-ne, si escau, la composició, que crear el nou òrgan col·legiat.
- Excepte que estigui justificat, la creació d'un òrgan col·legiat no pot implicar la creació de cap òrgan actiu o lloc de treball.
- Pel que fa al funcionament, s'aplicarà la normativa aplicable als òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat en allò que no estigui previst per la disposició de creació.

- La secretaria de l'òrgan col·legiat hauria de recaure en una vocalia o en personal adscrit a la unitat en la qual s'integri l'òrgan sense tenir vot encara que tingui veu, en la línia indicada per l'article 14.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost.
- Són denominacions pròpies d'òrgans col·legiats: consell, comitè, comissió, observatori...

III. Consideracions específiques:

Disposició derogatòria única.- Es considera que a més de la derogació de l'article 63 del Decret 40/2017, de 2 de maig, també s'ha de fer referència a l'**article 55.2.e)** corresponent a la Sub-direcció General de Compra Centralitzada, encara que seria millor substituir l'actual contingut de l'article 55.2.e) pel següent: "La Sub-direcció General de Compres, amb les funcions previstes al Decret pel qual s'aprova el Reglament de la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya", amb la qual cosa el Decret 40/2017, de 2 de maig, preveuria tota l'estructura del Departament.

Article 3. Resulta estrany el criteri utilitzat per donar el mateix tractament als organismes autònoms administratius i al SCS i no, per exemple, a l'Agència Tributària de Catalunya.

Article 5. En ocasions s'utilitza l'expressió "direcció general competent en matèria de patrimoni" (article 5.5. o 7.2) i en ocasions "unitat directiva competent en matèria de patrimoni" (article 9.1, etc.)

Article 6.- Òrgans de Catalunya Compra Pública:

L'apartat e) fa referència a "Les persones gestores de compra agregada, com a interlocutores dels departaments/entitats", però aquestes persones no poden considerar-se com a òrgans o unitats i, per tant, caldria eliminar els termes "òrgans i unitats".

No obstant, considerem que seria millor revisar totes les referències que es fan a a les persones gestores i substituir-les per "unitat competent en matèria de contractació (o compres) (article 6.e, article 9.h, article 11.2, article 12...). Les funcions previstes a l'article 12 haurien de ser funcions de la unitat competent en matèria de compres o contractació.

Article 9.- La Sub-direcció General de Compres

Pel que fa a l'apartat 1, fa referència **únicament a la dependència orgànica**, per la qual cosa caldria indicar quina és la seva dependència funcional o bé indicar que "depèn de la unitat directiva competent en matèria de patrimoni de la Generalitat".

Sense perjudici del que s'ha indicat anteriorment s'hauria de revisar la funció prevista a la lletra h) de l'apartat 2 (el terme "analitzar" resulta estrany...).

Quant a l'apartat 3, es proposa una nova redacció:

“9.3 De la Sub-direcció General de Compres en depenen directament els àmbits següents:

- a) Àmbit d'Anàlisi de Dades, de Seguiment i de Millora**
- b) Àmbit de Compra Especialitzada i Estratègica**
- c) Àmbit d'Administració i Sistemes d'Informació**

La direcció dels àmbits anteriors correspon ala persona titular de la Sub-direcció General de Compres.

Article 10.- Àmbits de la Sub-direcció General de Compres

A l'article 10 s'haurien de matisar les funcions de “direcció”, bàsicament de l'àmbit de Compra Especialitzada i Estratègica (a títol de possibles exemples alternatius: “facilitar la direcció”, “donar suport a la direcció” ...), ja que les funcions de direcció podrien correspondre al/a la titular de la Sub-direcció General. En el cas de l'àmbit d'Administració i Sistemes d'Informació, el terme “dirigir” de la lletra b) es podria substituir per “mantenir” o similar (també es podria utilitzar el terme “mantenir” a la lletra h) de l'article 10.2: “dirigir el catàleg ...”).

IV Consideracions de la Direcció General de Funció Pública:

“En relació al projecte de Decret assenyalat en l'encapçalament, un cop examinat el seu contingut, entenem que no procedeix que sigui objecte d'informe previ per part de la Comissió Tècnica de la Funció Pública, ja que si bé el projecte conté alguna disposició que fa referència a personal, aquestes són clàusules de caràcter general que tenen com a finalitat el manteniment i la continuïtat dels serveis, pel que no es consideren disposicions de caràcter general en matèria de personal en el sentit que preveu la lletra a de l'apartat 3 de l'article 7 de la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre.

Aquest precepte, que ha estat modificat per l'article 162 de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni, exceptua expressament aquest supòsit: aquells projectes de disposició d'estructura orgànica o organitzativa que no continguin mesures específiques de personal més enllà de les afectacions que en derivin per al personal. Així, tenint en compte el marcat caràcter organitzatiu del text del projecte, entenem que aquest es pot incardinar en aquest supòsit específic.

No obstant l'anterior, des d'aquesta direcció general es formulen les següents observacions:

- La redacció de l'article 6 del text del projecte identifica les persones gestores de compra agregada com un òrgan o una unitat. Entenem que aquestes "persones" no haurien de constituir un òrgan unipersonal en cada departament, aspecte que també es desprèn de la redacció de l'article 12 del projecte.

- Pel que fa a la redacció de l'article 12, dir que no es considera adequada la descripció i atribució de funcions a persones concretes o llocs de treball concrets en l'estructura del departament, en la mesura que no forma part de l'àmbit propi del reglament la regulació d'aquests aspectes de detall en l'organització. Així, mentre que els instruments de gestió de llocs de treball –RLT- permeten l'adaptació als canvis organitzatius que es puguin produir, la seva assignació mitjançant un reglament dificulta en gran mesura la seva modificació i adaptabilitat als possibles canvis, el que desaconsella la utilització d'aquesta tècnica normativa.

- D'acord amb les observacions efectuades, escau suggerir que s'atribueixi l'atribució de les funcions que ara s'assignen a les persones gestores de compra agregada, a altres unitats del departament o ens, fent una assignació genèrica a la unitat o òrgan competent en matèria de contractació per tal que aquesta es pugui adaptar a qualsevol departament o ens públic.

- Finalment, en l'àmbit de qüestions de tècnica normativa, cal dir que en diferents parts del text es fa referència al *rang orgànic de persones* en funció del lloc de treball que ocupen. A tall d'exemple, aquesta expressió s'observa en l'article 8.2, quan es preveu una substitució de la vocalia de la Comissió de Contractació per part d'una persona amb rang mínim de cap secció; i també en la redacció dels articles 9.2, 11.2, 14. En la mesura que els funcionaris no gaudeixen de rang orgànic, sinó que aquesta expressió és més pròpia dels òrgans administratius, es suggereix modificar la redacció en aquest sentit; i es podria utilitzar, a tall d'exemple, l'expressió "*... per part d'un funcionari titular d'un òrgan amb rang mínim de secció.*"

3. Conclusions

L'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració, **informa favorablement** el *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Central de Compra Pública de la Generalitat de Catalunya, sempre i quan s'introdueixin els canvis següents:*

- ***Eliminar l'actual contingut de l'article 55.2.e) del Decret 40/2017, de 2 de maig, o, millor, substituir-lo pel text indicat en aquest informe.***
- ***Aclarir la dependència de la Sub-direcció General de Compres en els termes previstos en aquest informe.***
- ***Modificar el redactat de l'article 9.3 en el sentit indicat en aquest informe.***

Tot això sense perjudici de la resta de consideracions, que s'han d'entendre com a recomanacions a valorar pel Departament impulsor i de les consideracions formulades per la Direcció General de

Funció Pública, i sempre que es disposi de dotació pressupostària per atendre a l'aplicació del Projecte de decret, o bé de l'autorització de l'òrgan competent:

El cap de l'Àrea d'Organització de l'Administració
i del Sector Públic

Víctor López Jalle

Barcelona, 27 de juliol de 2017