



INFORME JURÍDIC PRELIMINAR

Assumpte: Projecte d'Ordre VEH/2020, per la qual s'aprova l'aplicació del tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC)

1- Consulta plantejada

Se sotmet a informe d'aquesta Assessoria Jurídica la proposta d'Ordre per la qual s'aprova l'aplicació del tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC), que s'elabora d'acord amb el que estableix l'article 65.1 de Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i els articles 4.1 a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'administració de la Generalitat, l'art. 19.1 a) del Decret 57/2002, de 19 de febrer, del reglament que desenvolupa la llei.

Els dictàmens dels advocats de la Generalitat tenen caràcter tècnic jurídic i no són vinculants tret que una disposició legal ho estableixi, d'acord amb l'article 5.2 de la Llei 7/1996.

Així, i de conformitat amb les funcions atribuïdes per aquesta Assessoria Jurídica en l'article 19 del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, es procedeix a emetre l'informe sol·licitat.

2- Conclusions

Vist i analitzat la proposta d'Ordre, es considera que s'ajusta al marc normatiu vigent, que l'expedient disposa de tota la documentació prevista a l'article 64 de la Llei 26/2010, i no ofereix inconvenients de caire jurídic sent el seu contingut ajustat a dret, si bé caldria revisar aquells aspectes que resultin de les consideracions d'aquest informe. Per tant, s'informa favorablement des del punt de vista estrictament jurídic, per tal que continuï la seva tramitació.



3- Anàlisi Jurídica

a. Objecte

La proposta d'ordre que s'informa té per objecte aprovar l'aplicació del tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública.

L'aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, impliquen l'establiment en una norma de rang legal de l'obligació d'efectuar per mitjans electrònics el conjunt de comunicacions i notificacions entre els òrgans competents per a la resolució del recurs especial en matèria de contractació i els òrgans de contractació i els interessats en el procediment.

En aquest context i sobre la base de la necessitat de dotar el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic de les eines electròniques de gestió necessàries per a maximitzar l'eficiència en la gestió del procediment del recurs especial en matèria de contractació i les reclamacions en l'àmbit dels sectors especials, s'ha dissenyat i construït l'aplicació del Tramitador Electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC), la qual, degudament integrada amb tots els sistemes corporatius necessaris, permet, a més de la comunicació electrònica preceptiva amb òrgans de contractació i interessats, la presentació i la comunicació electrònica del recurs o la reclamació, element particularment important per garantir l'agilitat en la presa de les decisions que pot dur associades la presentació del recurs i, en definitiva, per garantir la protecció de les situacions jurídiques vinculades al procediment objecte de recurs.

b. Àmbit competencial i normatiu

b.1 Competència de la Generalitat de Catalunya

El primer títol competencial que es pot invocar és l'article 159.3 c) de l'Estatut d'autonomia, que assenyalava que correspon a la Generalitat, la competència exclusiva sobre organització i competències en matèria de contractació dels òrgans de les administracions públiques i sobre les regles d'execució, modificació i extinció dels contractes de l'Administració, en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució.

Alhora, d'acord amb l'article 150 de l'EAC, correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre: a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial; i b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació



administrativa. No obstant el preàmbul de la disposició objecte d'informe no l'esmenta, i es considera que caldria incloure-ho.

Per consegüent, la Generalitat de Catalunya té competència per a aprovar el Projecte d'ordre que s'examina.

b.2. Marc normatiu

El marc normatiu bàsic es matèria de contractació electrònica ve establert per les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió, la 2014/24/UE sobre contractació pública i la 2014/25/UE, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, totes elles de 26 de febrer de 2014.

Posteriorment l'aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, transposa el contingut de les directives comunitàries a la legislació estatal amb l'aposta ferma d'implementar un procediment de contractació completament electrònic.

Dins de l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya, la contractació electrònica ha estat marcada per l'evolució de la legislació europea de contractes. A principis de l'any 2004, es va aprovar el Decret 96/2004, de 20 de gener, que regula l'ús dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en l'àmbit de contractació pública, el mateix va dotar d'un marc legal essencial per a la implantació de les eines de contractació electrònica a Catalunya.

L'article 12.1 del Decret 96/2004, de 20 de gener, pel qual es regula la utilització dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la contractació de l'Administració de la Generalitat, estableix que els programes i les aplicacions informàtiques per a la gestió de la contractació dels departaments, organismes autònoms i empreses públiques han de ser objecte d'aprovació per Ordre del/de la conseller/a de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

Per tant, l'habilitació del conseller deriva de l'autorització expressa prevista en l'esmentat article 12.1 del Decret 96/2004.

En aquest sentit, en virtut del que disposa l'article 3.2.18 del Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament d'Economia i Hisenda l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'establiment de criteris, direcció i control de la contractació pública.

El Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda a l'article 1.1.d) disposa que el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic depèn de la Direcció General de Contractació Pública. Així mateix, l'article 30.1.i estableix que la Direcció General de Contractació Pública



haurà de dirigir i coordinar projectes vinculats a la gestió electrònica de la contractació pública.

A més, d'acord amb l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei, o un decret del Govern els ho autoritza expressament, com és el cas sobre el qual s'informa.

A l'empara de les habilitacions exposades, específica i general, i en exercici de la potestat reglamentària en els termes indicats, el vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda es troba habilitat per a aprovar la disposició general projectada.

S'ha de destacar que, en el moment d'emetre aquest informe, el Govern de la Generalitat de Catalunya està en funcions. En aquest punt, cal tenir present que l'article 27.1 de la Llei 13/2008 permet expressament al Govern en funcions l'exercici de la potestat reglamentària, la qual cosa expressa en aquests termes: "El Govern, quan es troba en funcions, ha de limitar la seva actuació al despatx ordinari dels assumptes públics, inclòs l'exercici de la potestat reglamentària, i s'ha d'abstenir, llevat que ho justifiquin raons d'urgència o d'interès general degudament acreditades, d'adoptar qualssevol altres mesures." El contingut del Projecte d'ordre sobre el qual s'informa s'adequa al marge d'actuació que aquest article 27.1 confereix als consellers i conselleres d'un govern en funcions.

c. Avaluació Preliminar. Aspectes formals

El procediment aplicable a l'elaboració i aprovació d'aquesta proposta normativa és el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries previst als articles 61 i següents de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, d'acord amb la previsió de l'article 60.1 de la llei citada, ja que s'entén per disposicions reglamentàries les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic.

L'article 61 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que el procediment d'elaboració d'una proposta de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria i l'article 62 de la citada llei prescriu que la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament proponent. En aquest cas, la unitat proponent de la iniciativa és el Tribunal



Català del Contractes del Sector Públic.

c.1. Configuració preceptiu de l'expedient

L'expedient de la proposta d'ordre de conformitat amb l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, ha de constar d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor, així com d'una memòria de les observacions i al·legacions presentades, en el cas que s'hagi efectuat el tràmit de consulta interdepartamental, audiència i informació pública, i constin els informes demanats, les consultes formulades, les al·legacions presentades en el tràmits esmentats i les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les mateixes en la redacció final de la proposta d'ordre.

L'expedient del projecte d'Ordre, de conformitat amb l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, conté la documentació preceptiva i adequada en aquest moment de la tramitació, que és la següent:

- 1) Una **memòria general** de 26 de novembre de 2020 signada electrònicament per la Presidenta del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, amb la justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen, el marc normatiu en què s'insereix, la relació de les disposicions afectades pel projecte, la taula de vigències i derogacions resultants, la competència de la Generalitat sobre la matèria, així com la valoració sobre la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

Un cop analitzada la memòria general, cal fer una observació:

En l'apartat 4 de la Memòria general i a la vista del que estableix l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i l'article 66 bis de la Llei 26/2010, relatiu a la participació ciutadana, s'han inclòs els apartats relatius: 4.1 Consulta pública", "4.2 Tràmit de consulta interdepartamental", "4.3 Relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència", "4.4 Procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública". Respecte al contingut d'aquest últim subapartat, es dona per reproduït el contingut de l'apartat c2 del present informe. Així mateix caldrà incorporar un apartat relatiu a "participació ciutadana"

Per tot l'exposat, un cop analitzada la memòria general, es considera que aquesta compleix amb els requisits mínims de contingut que estableix l'apartat 2 de l'article 64 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, si bé s'haurien de completar els apartats esmentats de conformitat amb les consideracions que s'efectuen en aquest informe, i d'acord amb el caràcter dinàmic de les memòries en la tramitació de la disposició



- 2) Una **memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades**, de 26 de novembre de 2020, signada electrònicament per la Presidenta del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, que inclou l'apartat 1,2, 3 i 4 de les "Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades", de 17 de juliol de 2014, efectuades per l'Àrea de Millora de la Regulació, del Departament de la Presidència. S'inclouen; 1) Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació. 2) Anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades 3) Comparació de les opcions de regulació considerades 4) Implementació, seguiment i avaluació de la norma.

Així i pel que fa a aquesta Memòria, es procedeix al seu anàlisi d'acord amb els apartats en que s'estructura:

- 1) Un anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació**, que inclou els següents subapartats relatius a la identificació del problema, l'establiment dels objectius, i la identificació de les opcions de regulació.

A) **Identificació del problema**, que té per objecte definir la naturalesa i l'extensió del problema, i que deriva del fet que l'aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, va suposar, entre d'altres aspectes, l'establiment en una norma de rang legal de l'obligació d'efectuar per mitjans electrònics el conjunt de comunicacions i notificacions entre els òrgans competents per a la resolució del recurs especial en matèria de contractació i els òrgans de contractació i els interessats en el procediment. I tot això, en el marc de l'ús ordinari de la contractació electrònica per part de tots els agents intervinents en aquest procediment

B) **Establiments dels objectius**, que es troben associats a la necessitat de dotar el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic de les eines electròniques de gestió necessàries per a maximitzar l'eficiència en la gestió del procediment del recurs especial en matèria de contractació i les reclamacions en l'àmbit dels sectors especials, s'ha dissenyat i construït l'aplicació del Tramitador Electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC), la qual, degudament integrada amb tots els sistemes corporatius necessaris, permet, a més de la comunicació electrònica preceptiva amb òrgans de contractació i interessats, la presentació i la comunicació electrònica del recurs o la reclamació, element particularment important per garantir l'agilitat en la presa de les decisions que pot dur associades la presentació del recurs i, en definitiva, per garantir



la protecció de les situacions jurídiques vinculades al procediment objecte de recurs.

- C) Identificació de les opcions de regulació: Aquest apartat no identifica les possibles alternatives d'intervenció que permetrien assolir els objectius fixats, entre les quals caldria valorar l'opció de “no fer res”, que serveix com a paràmetre de comparació amb la resta d'opcions a considerar. No s'ha considerat l'opció de “no fer res” que comportaria el manteniment de la situació actual amb la dificultat de no poder disposar de l'eina per a la tramitació electrònica dels recursos especials en matèria de contractació pública, que dificultaria l'eficiència en la gestió dels esmentats recursos. Per aquest motiu s'hauria de descartar l'opció de “no fer res”, i optar per la intervenció normativa que deriva del mandat ressenyat a la memòria, i que conclou que d'acord amb l'establert a l'article 12.1 del Decret 96/2004, de 20 de gener, esmentat anteriorment, la utilització dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la contractació de l'Administració de la Generalitat, els programes i les aplicacions informàtiques per a la gestió de la contractació dels departaments, organismes autònoms i empreses públiques han de ser objecte d'aprovació per Ordre del conseller de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Per tant, atès el canvi tecnològic substancial que es planteja és necessari aprovar la nova mitjançant aquest aplicació del tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC) mitjançant aquest projecte d'ordre.

Per tant, és necessari modificar aquest apartat de la memòria.

- 2) Anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades**, identifica les opcions possibles, essent la intervenció que es planteja una opció normativa, que inclou els següents informes:

- a) un informe d'impacte pressupostari, en què s'ha d'avaluar la repercussió de la disposició en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament. En aquest sentit, caldria complementar-lo ja que, tot i que s'estableix que s'elaborarà dins l'àmbit d'aplicació de l'Acord del Govern GOV/144/2011, de 10 d'octubre, pel qual es va encarregar al Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació la provisió centralitzada i la gestió de solucions TIC de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, representa una incidència en els pressupostos.

En aquest supòsit serà necessari incloure l'informe de la Direcció General



de Pressupostos.

- b) **un informe d'impacte econòmic i social**, que ha d'avaluar els costos i els beneficis que implica la proposta per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica.

La justificació de l'impacte econòmic i social de la disposició determina que permet obtenir una major eficàcia, publicitat, transparència i millora de les relacions amb els òrgans de contractació, les empreses interessades i el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

Mitjançant el tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC), tots els òrgans de contractació de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya, així com dels ens del sector públic que en depenen o s'hi vinculen a ambdues, han de tramitar la totalitat de les actuacions vinculades a la tramitació i la resolució dels recursos especials i de les reclamacions en matèria de contractació pública.

- c) **un informe d'impacte normatiu**, que ha d'avaluar la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses.

En aquest informe s'especifica que no implica càrregues administratives ni econòmiques per a les empreses, ni tampoc per a la ciutadania en general.

- d) Finalment, s'inclou **un informe d'impacte de gènere**, en què es disposa que el projecte no conté cap terme androcèntric ni sexista del llenguatge, ni cap referència a la utilització de termes que suposin discriminació per raó de sexe, d'acord amb les previsions del Decret 162/2002, de 28 de maig, de modificació del Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, amb l'objecte de promoure l'ús d'un llenguatge simplificat i no discriminatori i de la terminologia catalana normalitzada.

- 3) Pel que fa a l'apartat relatiu a la **comparació de les opcions de regulació considerades**, s'especifica que d'acord amb el Decret 96/2004, de 20 de gener, pel qual es regula la utilització dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la contractació de l'Administració de la Generalitat, l'aprovació del TREC s'ha de fer mitjançant la corresponent Ordre del conseller de la



Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. No obstant, s'ha de dir que l'objecte d'aquest apartat és la comparació de les opcions de regulació considerades que protegeixen millor l'interès públic, i respecten els principis de bona regulació, com ara els de necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia. No s'ha tractat correctament aquest apartat a la memòria d'avaluació d'impacte, atès que tampoc s'han identificat les opcions de regulació (apartat 1 C), no obstant, cal descartar qualsevol altre opció que no sigui normativa, atès que la intervenció deriva d'una opció normativa, en concret, del mandat previst a l'article 12.1 del Decret 96/2004, de 20 de gener.

En darrer lloc, es valora en un últim apartat a la memòria, la “**implementació, seguiment i avaluació de la norma**”, per determinar les mesures d'execució necessàries per garantir-ne el compliment, així com identificar els indicadors per mesurar el compliment dels objectius, per avaluar-ne l'eficiència i l'eficàcia, per poder introduir aquells ajustaments necessaris i preveure una planificació i seguiment posterior. Es determina que l'aplicació del TREC preveu la integració amb els sistemes corporatius de la Generalitat de Catalunya i utilitzarà la Plataforma d'interoperabilitat i col·laboració administrativa (PICA) per a la integració amb la resta de sistemes d'informació sempre que sigui possible i a mesura que la PICA vagi publicant els serveis.

L'aplicació del TREC anirà incorporant les darreres versions de les eines amb les quals s'integra a mesura que estiguin disponibles i d'acord amb les actualitzacions que es vagin efectuant de l'eina. Així mateix, es podrà integrar amb les noves eines corporatives que es desenvolupin i resultin d'utilitat en la tramitació d'expedients de contractació.

Per tant, a la vista de les consideracions anteriors, caldrà completar la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades.

L'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que l'expedient haurà d'incloure una **memòria de les observacions i les al·legacions presentades** en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència i informació pública, i de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

- 3) Així doncs, l'expedient es completarà amb una **Memòria d'observacions i al·legacions**, en què constin els informes demanats, les consultes formulades, les al·legacions presentades en el tràmit d'audiències i informació pública, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les mateixes en la redacció final del Projecte d'Ordre.



c.2. Compliment del procediment: Tràmits de consulta pública i participació ciutadana, consulta interdepartamental i informació pública i audiència als interessats, sol·licitud d'informes preceptius i compliment del principi de transparència.

L'article 66 bis a la Llei 26/2010 regula amb caràcter exhaustiu la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries, i s'hi concreta que, prèviament a l'elaboració del text d'una disposició reglamentària, s'ha de fer una consulta pública a la ciutadania per mitjà del Portal de la Transparència de la Generalitat. La consulta s'ha de dur a terme en relació amb l'avaluació preliminar de la iniciativa, la qual ha de tenir el contingut mínim següent: a) els problemes que es pretenen solucionar; b) els objectius que es volen assolir; c) les possibles solucions alternatives normatives i no normatives, i d) els impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants de les opcions considerades.

Altrament, en l'apartat segon, s'estableix que la consulta s'ha de difondre entre els subjectes i les entitats potencialment afectats i s'ha de fer d'acord amb estàndards mínims de qualitat, de manera que, per a assegurar-hi una participació efectiva, cal establir un termini suficient de, com a mínim, un mes. L'apartat tercer concreta els supòsits en què es pot prescindir d'aquest tràmit. L'apartat quart preveu que es puguin emprar altres eines i canals de participació que garanteixin una participació de qualitat, complementàriament a la consulta per mitjà del Portal de la Transparència de la Generalitat. I, finalment, l'apartat cinquè disposa que l'Administració de la Generalitat ha de publicar en aquest Portal una valoració general de les contribucions efectuades en el tràmit de consulta pública.

En la memòria general d'aquesta proposta d'ordre es justifica que no es realitzaran aquests tràmits atès el seu caràcter organitzatiu. A més la disposició no té efectes ad extra ja que gairebé tots els seus preceptes van adreçats a òrgans i ens interns o adscrits a l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local, i no s'imposen obligacions a la ciutadania ni té efectes directes sobre ella, més enllà que els efectes positius que comporti la major eficiència dels recursos públics per tenir al dia aquesta eina de gestió. No obstant, s'han de fer una sèrie de consideracions.

a) Tràmit de consulta pública a la ciutadania

L'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, regula la participació dels ciutadans en els procediments d'elaboració de reglaments, i excepciona la configuració d'aquest tràmit com a preceptiu quan són normes de caràcter organitzatiu.

D'acord amb l'abast de la Sentència 55/2018 del Tribunal Constitucional, de 24 de maig, del Ple del Tribunal Constitucional, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat



núm. 3628/2016, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, només és d'aplicació a l'Administració de la Generalitat de Catalunya el primer incís de l'apartat 1 de l'article 133 esmentat, així com el primer paràgraf de l'apartat 4 del mateix article, precisament referent a la possibilitat de poder prescindir del tràmit de consulta pública prèvia en el cas de normes organitzatives.

Per altra banda, cal justificar l'omissió d'aquest tràmit en l'article 66 *bis*, apartat 3, lletra a) de la Llei 26/2010, que és del tenor literal següent: "Es pot prescindir del tràmit de consulta prèvia si, amb relació a la iniciativa que es considera d'aprovar, es justifica que concorre algun dels supòsits següents: a) El contingut és pressupostari o organitzatiu".

Per tant, es justifica la no procedència d'aquest tràmit.

b) Participació ciutadana en l'elaboració de les normes

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern recull un tràmit de consulta a l'article 69.1, si bé amb diferències en relació amb la norma estatal, com és el caràcter discrecional del tràmit i quan ja es disposa d'una primera versió del text.

La Comissió Jurídica Assessora ha indicat en diverses ocasions, entre d'altres, en els dictàmens 224/2016, 241/2016, 30/2017 i 248/2020, que correspon a l'Administració determinar en cada cas la pertinència o no d'obrir, des de l'inici del procediment, aquest tràmit de participació ciutadana, mitjançant una valoració que el departament impulsor ha d'incloure a la memòria general.

La Comissió també ha recordat en pronunciaments anteriors, com és el cas dels dictàmens 10/2019, 27/2019 i 129/2020, que, per al supòsit de no dur-se a terme, en la memòria general cal exposar les raons que justifiquen que, en cada cas concret, no s'hagi efectuat el tràmit participatiu assenyalat.

En el Dictamen 1/2020 es va indicar que *"es considera que, en el cas sobre el qual es dictamina, s'han d'exterioritzar, d'una manera més específica, les raons per les quals aquest tràmit no s'ha realitzat, i s'ha de motivar correctament aquesta decisió, tenint en compte, especialment, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 588/2019, de 28 de juny, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, que va anul·lar el Decret 73/2017, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost de les begudes ensucrades envasades"*. Es pot ampliar aquesta referència jurisprudencial esmentant, també, la Sentència 988/2020, de 4 de març, del mateix Tribunal, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, recurs núm. 286/2018, que ha anul·lat el Decret 175/2018, de 21 de juliol, del règim electoral de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya. En aquesta, el Tribunal es fa ressò de la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora relativa al fet que, si bé es tracta d'un tràmit potestatiu, és necessari que l'Administració instructora



incorpori en la memòria general una valoració de les raons que han portat a obrir o no obrir aquest tràmit participatiu. El Tribunal recorda que es tracta d'una decisió controlable en via administrativa.

En el cas sobre el qual s'informa en la memòria general no s'esmenta aquest tràmit participatiu, i si bé es pot valorar que no és procedent efectuar aquest tràmit atès el caràcter eminentment organitzatiu de la disposició i que no afecta els interessos legítims de les persones, caldrà incloure aquesta valoració i justificar-ho a la memòria general, tot i que sigui d'una manera succinta .

Per tant, la unitat promotora ha d'incorporar a la memòria general una justificació singularitzada dels motius que l'han portat a acordar no obrir aquest tràmit participatiu.

c) Tràmit de consulta interdepartamental

Al tractar-se d'una norma que regula aspectes organitzatius d'exclusiva competència del Departament amb competències per dictar la mateixa no es considera procedent efectuar la consulta interdepartamental. Malgrat aquesta consideració al tractar-se d'una eina amb afectació transversal en tot l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, es sotmet a consideració de la unitat promotora efectuar l'esmentat tràmit, fent-lo extensiu a tots els secretaris generals de l'Administració de la Generalitat, perquè alhora ho traslladin a totes les entitats del sector públic que puguin resultar afectades.

d) Relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.

En la memòria general s'estableix que no escau aquest tràmit al tractar-se d'un projecte normatiu de normes organitzatives de la pròpia Administració. Tanmateix, i atès que aquest tràmit es preceptiu s'hauria de completar aquesta justificació per tal que quedés prou justificada amb la referència a la normativa que l'empara, és a dir, d'acord amb el que estableix l'article 67.6 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, que disposa que excepciona el tràmit d'audiència de la disposició quan la norma projectada afecta exclusivament a aspectes d'organització interna de l'Administració. Podria també afegir-se la impossibilitat de determinar quines són les persones afectades i les entitats interessades en aquesta disposició. I en tot cas, la participació dels ciutadans i de les entitats i sectors econòmics afectats pels recursos en matèria de contractació pública restarà garantida, genèricament, mitjançant el tràmit d'informació pública.

e) Procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública

L'article 68 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que els projectes de disposicions



reglamentàries poden sotmetre's a informació pública per un termini no inferior a quinze dies, que es pot reduir fins a un mínim de set dies, si raons motivades així ho justifiquen. Així doncs, la llei condiona el tràmit d'informació pública a la naturalesa de la disposició, apreciada per l'Administració.

Quant al principi de participació i d'audiència dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, es troba previst a l'article 105 a) de la Constitució. La Comissió Jurídica Assessora ha reiterat en múltiples ocasions la preceptivitat d'aquests tràmits (dictàmens 128/03, 391/03, 19/05, 294/06, 140/07, entre molts altres), els quals no tenen caràcter discrecional per a l'Administració que proposa la norma (dictàmens 227/98, 177/02 i 280/07). Aquests tràmits, entre altres finalitats, estan destinats, no només que els interessats facin valer la defensa dels drets i interessos que correspongui, sinó també a assegurar l'assoliment d'una redacció més acurada dels textos reglamentaris que pot redundar en benefici de la legalitat i l'oportunitat de la norma projectada (Dictamen 227/98). Per tant, només podran excepcionar-se quan raons d'urgència o d'interès públic degudament acreditades a l'expedient ho impedeixin (Dictamen 531/98); o en aquells altres supòsits de reglaments de caràcter estrictament organitzatiu en què no s'afecti de forma directa la posició jurídica dels ciutadans davant l'Administració, més enllà de l'afectació que per a l'interès general representa tota mesura orientada a la millora de l'organització administrativa (Dictamen 158/07).

En el present supòsit, la justificació que es dona a l'apartat 2.5 de la memòria general és insuficient, atès que només recull la redacció "no escau", per tant aquest Assessoria Jurídica, , considera necessari que es completi la justificació de quina es l'argumentació al respecte. No obstant, es recomana que es faci aquest tràmit i s'instrumenti per mitjans electrònics mitjançant la publicació a la seu electrònica del Departament i la publicació del text del Projecte al tauler d'edictes electrònic de la Generalitat (eTauler).

Un cop analitzada, es considera que la memòria general s'hauria de completar de conformitat amb les consideracions que s'han efectuat en els anteriors apartats.

f) Sol·licitud d'informes preceptius i facultatius

- Informe d'impacte pressupostari de la Direcció General de Pressupostos, del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, de conformitat amb l'article 45.1.h) del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.
- Informe d'impacte de gènere de l'Institut Català de les Dones, d'acord amb l'article 3 g) de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Dones, que completarà la Memòria d'avaluació d'impacte.
- Informe de l'Agència Catalana de Certificació.
- Informe del delegat de protecció de dades del Departament, atès que al Registre d'activitats de Tractament del Departament consta el tractament corresponent a "Recursos, reclamacions, i qüestions de nul·litat en matèria de contractació



administrativa”, caldrà que el delegat de protecció de dades del Departament informi sobre la necessitat de modificar o no aquest tractament d’acord amb les previsions del projecte d’ordre. Així mateix, i de conformitat amb el que estableix l’article 5.m) i 8 f) de la Llei 32/2010, d’1 d’octubre, de l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades, sobre les funcions de l’Autoritat, relatives a “emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre els projectes de disposicions de caràcter general de la Generalitat de creació, modificació, o supressió de fitxers de dades de caràcter personal, i sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal”, caldria que el delegat de protecció de dades del Departament determinés en l’informe que emeti si considera necessari l’esmentat dictamen de l’autoritat o si bé no és necessari, doncs ja està contemplat en el registre.

- Informe de l’Àrea de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions del Departament, de conformitat amb el Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d’Economia i Hisenda.
- Informe del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, segons preveu els seu article 37 del Decret 274/2019 de modificació del Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública.
- Ateses les característiques de la disposició proposada, no es considera preceptiva la intervenció de la **Comissió Jurídica Assessora**.
- No és preceptiu el dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, atès al caràcter purament tècnic i intern de la proposta d’ordre.
- Per altra banda, i tenint en compte el contingut del Dictamen 410/2019, de 12 de desembre de la Comissió Jurídica Assessora, sobre el Projecte d’ordre per la qual es modifica l’Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de les subvencions es considera necessària la intervenció de les entitats locals, en la mesura que aquesta proposta d’ordre els afecta ja que d’acord amb el seu article 2, mitjançant el Tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC), tots els òrgans de contractació de l’Administració de la Generalitat i de l’Administració local de Catalunya, així com dels ens del sector públic que en depenen o s’hi vinculen a ambdues, han de tramitar la totalitat de les actuacions vinculades a la tramitació i la resolució dels recursos especials i de les reclamacions en matèria de contractació pública. De conformitat amb l’article 70 de la Llei 26/2010, *“l’òrgan responsable de la tramitació d’un projecte de disposició reglamentària ha d’adoptar les mesures necessàries per a fer possible la participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d’elaboració quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica”*.



Tal com es diu en el dictamen esmentat: *“La intervenció de les entitats locals en el procediment d'elaboració i aprovació de les normes reglamentàries de la Generalitat es pot articular jurídicament de diverses maneres.*

D'entrada, a través de la Comissió de Govern Local, regulada en el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. Adscrita al departament competent, aquesta Comissió es configura legalment “com a òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals.” (article 192.1). De composició paritària, està integrada “per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals”, sempre “sota la presidència del Conseller o Consellera de Governació i Relacions Institucionals” (article 192.2). De conformitat amb l'article 193.1.a), correspon a la Comissió de Govern Local de Catalunya la funció d'emetre informe sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin el règim local. No consta en l'expedient que la Comissió de Govern Local hagi informat sobre la disposició general objecte de dictamen.

Una altra forma d'intervenció del món local és mitjançant el Consell de Govern Locals. Es tracta d'una institució estatutària, definida com “l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat” i que “ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic” (article 85 de l'EAC). El desplegament d'aquest mandat estatutari ha tingut lloc a través de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Govern Locals. Entre les seves funcions es troba la participació en la tramitació de plans i normes reglamentàries que afecten d'una manera específica les administracions locals (articles 3.2.a) i 22.2); participació que “es porta a terme per mitjà del tràmit d'audiència o de l'emissió d'un dictamen.” (article 22.2). No consta en l'expedient cap justificació per no haver dut a terme el tràmit d'informe preceptiu del Consell de Govern Locals, circumstància que convindria motivar (dictàmens 10/2019, 27/2019 i 82/2019). És notori, i a aquesta Comissió Jurídica Assessora li consta, que el Consell de Govern Locals no s'ha constituït amb posterioritat a la celebració de les eleccions municipals de 2015 (ni de les darreres de 2019) i, per tant, la manca de l'informe preceptiu es pot justificar, com s'ha dit al Dictamen 297/2019, mitjançant un certificat emès pel secretari general, sobre la impossibilitat d'emetre l'informe esmentat per aquesta circumstància, tal com s'ha fet en altres projectes de disposicions generals.

Tot i l'anterior, en l'expedient no hi ha constància de cap intervenció ni participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d'elaboració de la norma, cosa que suposa una vulneració del disposat a l'article 70 esmentat,



mancança que ha d'ésser objecte d'esmena amb caràcter previ a la seva aprovació, en la mesura en què el Projecte d'ordre afecta d'una manera específica les entitats locals catalanes.

- *Aquesta observació es formula amb caràcter d'essencial.*”

Per tant, caldrà incorporar l'informe de la Comissió de Govern local o del [Consell de Govern Local](#)

Compliment del principi de transparència i obligacions de publicitat activa

En la tramitació s'haurà de tenir en compte la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que estableix que en aplicació del principi de transparència, l'Administració ha de fer pública la informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, entre la qual s'inclou els procediments normatius en curs, amb indicació de l'estat de la tramitació en què es troben, així com les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius i els diversos textos de les disposicions (art. 10.c i d de la Llei 19/2014, del 29 de desembre).

Per donar compliment a aquesta norma caldrà publicar la documentació esmentada a la pàgina web del departament http://economia.gencat.cat/ca/departament/projectes_normatius/en_tramit/, així com al Portal de la Transparència, al lloc web <http://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio/normativa/normativa-en-tramit/>, que enllaça amb el web del departament.

d. Aspectes materials: anàlisi del text del Projecte d'Ordre, avaluació de l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa.

En aquest apartat s'analitza l'adequació del Projecte d'ordre a les directrius de tècnica normativa i el seu contingut al marc normatiu vigent. S'analitza la versió 1 del Projecte.

El text de la proposta d'ordre s'estructura en una part expositiva, una part dispositiva, amb 5 articles, i una part final, integrada per una disposició final.

Pel que fa al títol de la disposició estableix Projecte d'Ordre VEH/2020, per la qual s'aprova l'aplicació del tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC)

Pel que fa al preàmbul, la part expositiva de la proposta normativa que ara s'analitza, descriu el contingut de la disposició, indica l'objecte i les causes que la justifiquen, cita els antecedents i el marc competencial.



La part expositiva no ha de ser necessàriament extensa, excepte que la complexitat o la novetat del contingut de la part dispositiva ho aconsellin, i s'han d'evitar les exhortacions, les declaracions didàctiques o altres manifestacions anàlogues, que serien un contingut impropï del preàmbul.

D'acord amb les recomanacions efectuades per la Comissió Jurídica Assessora cal fer referència en primer lloc a la previsió estatutària que empara la competència de la Generalitat per a dictar la norma projectada i, a continuació, el marc normatiu en què aquesta s'emmarca.

En aquest sentit, es proposa modificar el preàmbul de la disposició.

La proposta d'ordre ha de justificar l'adequació als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, d'acord amb els principis de bona regulació establerts a l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre. Així mateix, s'haurà d'adequar també als principis de bona regulació establerts a l'article 61 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La Comissió Jurídica Assessora fa palès en el seu dictamen 145/2017, de 25 de maig, que: *"c.2) Pel que fa a la justificació en el preàmbul de l'adequació de la disposició normativa projectada als principis de bona regulació (...) l'article 129.1 de l'LPAC imposa l'exercici de la potestat reglamentària "d'acord amb els principis de bona regulació que s'enumeren: principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. Aquest mateix precepte legal afegeix que "en el preàmbul" del projecte de reglament "ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats". Cal subratllar, d'una banda, els termes imperatius utilitzats per la llei ("ha de quedar") i, d'una altra, que no és legalment suficient amb l'anàlisi que es pugui fer en les memòries o informes jurídics elaborats durant la tramitació del text normatiu. Cal tenir present, finalment, que l'examen d'adequació haurà d'utilitzar com a paràmetre el significat i l'abast que el mateix article 129, en la resta dels apartats, atribueix als principis de bona regulació."*

En el cas que s'examina, no consta en l'expedient una valoració expressa i específica de l'adequació de la proposta d'ordre a aquests principis de bona regulació i no s'inclou en el preàmbul la justificació de l'adequació a aquests. En aquest sentit caldria incloure en el preàmbul la motivació sobre el compliment d'aquests principis.

Quant a la fórmula promulgatòria es proposa la substitució del darrer paràgraf, pel següent:

En ús de la potestat que m'atorga l'article 39.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 12.1 del Decret 96/2004, de 20



de gener, pel qual es regula la utilització dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la contractació de l'Administració de la Generalitat

I per tant suprimir: "D'acord amb el que disposa l'article 61 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, "

La **part dispositiva** de la proposta consta de cinc articles.

Se segueixen adequadament les regles per a l'elaboració de les normes pel que fa als articles. Pel que fa a la numeració, es numeren correctament amb cardinals aràbics.

L'article 1, relatiu a l'objecte, disposa al punt 1.1 que l'objecte és aprovar l'aplicació del Tramitador electrònic de recursos especials en matèria de contractació pública (TREC) per a la tramitació electrònica dels procediments del recurs especials i les reclamacions en matèria de contractació pública a en els termes de la competència atribuïda al Tribunal Català de Contractes del Sector Públic en la normativa d'aplicació.

El punt 1.2 estableix que l'aplicació ha estat desenvolupada d'acord amb els estàndards de programació de la Generalitat de Catalunya.

L'article 2, determina l'àmbit material de la norma, i al seu punt 2.2 preveu la seva integració amb els sistemes econòmics i financers corporatius de la Generalitat de Catalunya així com la Plataforma d'Interoperabilitat i Col·laboració Administrativa (PICA).

Respecte a l'article 3, es refereix a com es farà l'accés i al punt segon s'explicita quin és el contingut de l'aplicació, que consta dels mòduls següents:

- Mòdul tramitador de gestió i de seguiment d'expedients.
- Mòdul d'incorporació de documentació per a persones no usuàries de l'eina de tramitació que han de respondre a requeriments emesos pel Tribunal de Contractes del Sector Públic.

L'article 4, estableix les integracions amb altres sistemes d'informació i disposa el llistat d'aplicacions corporatives de la Generalitat de Catalunya amb les que s'efectua aquesta integració.

Quant a l'article 5, es regula la signatura electrònica i mesures de seguretat de l'eina.

Finalment, s'inclou una disposició final que fixa l'entrada en vigor als vint dies de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Atès que la vacatio legis és l'ordinària, és a dir, als vint dies de la seva completa publicació al diari oficial corresponent, d'acord amb la Regla 208 del Manual d'elaboració de les normes de la



Generalitat de Catalunya del Comitè Assessor per l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat, no seria necessària aquesta disposició.

Cap de l'Àrea d'Assessorament Econòmic

Vist i plau

Director general