

INFORME

AO

Que s'emet sobre la proposta d'avantprojecte de la Llei de ciència.

S'ha posat en coneixement d'aquest centre directiu l'avantprojecte de Llei de ciència, sobre el qual es formulen les observacions i consideracions següents:

1. Consideracions Generals

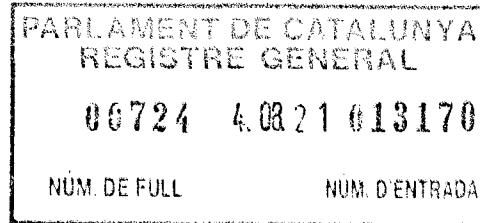
Sens detriment d'altres qüestions adreçades a l'àmbit més organitzatiu i de definició (a títol indicatiu: els agents de recerca del sistema d'R+D+I de Catalunya, els principis ordenadors dels agents de recerca, el desenvolupament i la innovació, la planificació, govern i coordinació del sistema, etc.), que considerem formen part de l'àmbit competencial en matèria de recerca, investigació i desenvolupament (en endavant, R+D+I), i del qual considerem no procedeix fer cap valoració per part de la Intervenció, l'avantprojecte de Llei de la ciència de Catalunya pretén, entre d'altres qüestions, incloure un règim jurídic d'autonomia més ampli que el previst actualment per la normativa vigent.

Aquest àmbit d'autonomia s'estableix bàsicament pels centres CERCA, la Fundació Institució dels Centres de Recerca de Catalunya (I-CERCA) i la Fundació Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (ICREA); si bé, s'enumeren altres entitats del sector públic de la Generalitat, que entren a formar part del sistema com a agències de suport i finançament del sistema d'R+D+I de Catalunya, en concret: l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), l'Agència per a la Competitivitat de l'Empresa (ACCIÓ) i a l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS).

Així mateix, pel que fa a els altres agents del sistema d'R+D+I de Catalunya, s'hi inclou el Consorci de Serveis Universitaris de Catalunya (CSUC), consorci de la generalitat de Catalunya, d'acord amb la recent aprovació dels seus estatuts (finals any 2019).

Una part del règim específic d'autonomia previst en l'avantprojecte de llei està actualment regulat pels centres CERCA i la ICREA en la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres; la Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives; la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic; la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic; i, el Decret legislatiu 2/2002, del 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana. Per tant, s'han incorporat en un únic text legal, diverses modificacions amb rang de llei, que des de l'exercici 2011 regulaven les especificitats del règim d'autonomia de gestió dels centres CERCA, extrem que es valora favorablement, als efectes d'ordenar i simplificar la normativa en aquest àmbit.

L'avantprojecte de llei presenta un conjunt de propostes en el seu articulat que van molt més enllà de les previsions actuals, que a criteri d'aquesta Intervenció ja són suficients, atès que en diversos casos es limiten a establir el compliment exclusivament de la normativa bàsica estatal, no sent d'aplicació cap normativa ni acord adoptat per la Generalitat, com és el cas de la regulació en matèria retributiva i de personal.



Sens detriment de les diferents observacions que detectem i enumerem per cadascun dels àmbits, cal indicar que, en tot cas, és cada departament o unitat directiva competent qui ha d'emetre la seva opinió.

No obstant això, cal remarcar que en el redactat de la llei es posa en rellevància l'activitat de R+D+I com a activitat prioritària d'interès general amb efectes sobre l'activitat econòmica i en l'avenç de la societat del coneixement, i en concret, efectua un mandat a l'Administració de la Generalitat per tal que promogui i aprovi els mecanismes jurídics i econòmics necessaris, per tal que els agents de recerca del sector públic del sistema d'R+D+I de Catalunya puguin desenvolupar les seves funcions sense impediments legals o administratius, i d'acord amb els principis de màxima transparència i autonomia, gestió professional i retiment de comptes, potenciant el coneixement com a motor econòmic i social de Catalunya.

Adicionalment, les propostes que es presenten en aquest sentit afecten a règims competencials que no son pròpiament de l'àmbit d'aquesta llei, motiu pel qual, pel principi d'especialitat normativa, procedeix la seva regulació en cadascun dels àmbits.

Així, a títol indicatiu, la proposta preveu, en el capítol 2 (regulació dels centres CERCA), que el règim jurídic dels centres CERCA té caràcter especial i prevalent, i vigent llevat que es derogui expressament.

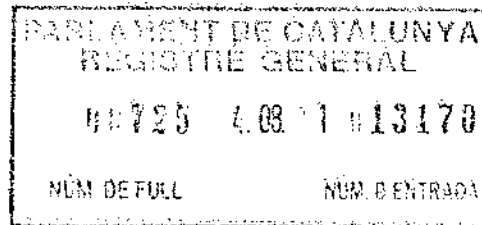
Per altra banda, s'estableix a l'article 43 que l'Administració de la Generalitat ha de vetllar perquè, en el seu àmbit de competència, no els hi siguin aplicables règims jurídics, requisits, procediments, condicions o restriccions, que suposin una minoració de la seva autonomia, o que comportin l'impacte de càrregues administratives que no siguin estrictament necessàries per al millor exercici de les seves activitats.

Així mateix, l'article 48 preveu que els centres CERCA no poden restar sotmesos a cap mesura restrictiva de llur autonomia o de supervisió i control que no siguin aplicables a les universitats públiques de Catalunya. Considerem que les entitats que depenen de la Generalitat de Catalunya no es poden regular pel règim jurídic de les Universitats; en tot cas, només ho poden fer les que siguin dependents d'aquestes i/o hi constin adscrites, segons el previst per la normativa de règim jurídic vigent, que és bàsica en relació als consorcis. Pel que fa a les fundacions, en el mateix sentit es regula per part de la Generalitat en relació a l'aplicació del règim jurídic de les fundacions de la Generalitat i les adscrites.

Per tant, informem desfavorablement en relació a aquesta previsió, ja que, sens detriment del reconeixement d'un règim d'autonomia per aquests centres, ja en vigor des de la Llei 7/2011, que considerem suficient, cal indicar que els principis de transparència, eficiència, gestió professional, autonomia i retiment de comptes que s'argumenten en l'avantprojecte per establir aquestes excepcions són totalment compatibles amb el principi de legalitat.

Fem referència, a més, als principis de legalitat i d'especialitat normativa, que en cap cas poden ser substituïts per l'esmentada proposta legal. En concret, considerem no poden ser inclosos en aquesta llei –basant-se en el marc de la seva autonomia– aspectes que són matèria de regulació en altres àmbits, com el patrimonial, pressupostari, de finances i control, de transparència, d'organització, de polítiques digitals o de contractació administrativa.

Per altra banda, considerem que cal eliminar la previsió de l'article 55 ("Extensió de les mesures"), que preveu que el Govern, a proposta del departament competent en matèria d'universitats i recerca, pot acordar fer extensives totes o algunes de les mesures de suport i simplificació administrativa que s'estableixen per als centres CERCA del sector públic a altres



entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de l'R+D+I o que hi donin suport. Aquesta excepcionalitat ha estat sempre aprovada per llei, i pot suposar que mitjançant acord de govern s'aprovin mesures de no aplicació de limitacions normatives que afecten a les entitats del sector públic, especialment, tenint en compte que la Llei ha inclòs en qualitat d'altres agents de la recerca entitats de la Generalitat, que a criteri d'aquesta Intervenció s'han de regular d'acord amb el règim general (CSUC, AGAUR, AQU, AQUAS i ACCIO).

En tot cas, considerem necessari el posicionament en aquest aspecte dels serveis jurídics competents en el tràmit per a l'aprovació de la proposta.

2. Consideracions en relació als àmbits d'aplicació de determinades matèries

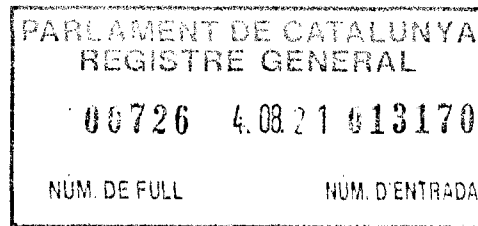
S'exposen a continuació els articles que caldria valorar i/o modificar d'acord amb el pronunciament que cada unitat o departament estableixi, en funció de la matèria.

2.1. En matèria de personal, retributiva i de normativa de compatibilitat

S'han inclòs articles que regulen aspectes que la Intervenció general en diverses ocasions ha posat en qüestió, atès que poden ser contraris a la normativa en matèria de compatibilitat i altra normativa en matèria retributiva.

En concret, considerem necessari el pronunciament del departament competent en matèria de Funció Pública en relació a les previsions de la secció segona d'aquesta llei, especialment la relativa a les previsions següents de l'avantprojecte de llei:

- La indicació expressa, pel que fa als centres CERCA i la Fundació I-CERCA, que les normes sobre despeses de personal, les restriccions a la contractació i les mesures relatives a recursos humans restrictives o limitatives del seu règim d'autonomia que es destinin específicament al conjunt del sector públic de l'Administració de la Generalitat no els són aplicables i així s'ha de fer constar a la regulació que a aquest efecte s'estableixi, sens perjudici de la normativa bàsica estatal. (article 49).
- La regulació del sistema de selecció (article 18), i la previsió d'un sistema de selecció i contractació de personal basat en l'estratègia pròpia de cada centre CERCA (article 41), que considerem que han de tenir en compte els principis bàsics establerts en l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, en el cas de les entitats que siguin del sector públic.
- La regulació relativa als programes d'incentius vinculats a mèrits en l'àmbit de les Universitats (article 24).
- La previsió de retribucions per objectius lligats a avaluació periòdica mitjançant un complement retributiu; així com l'establiment de les previsions de personal fix.
- Les compensacions econòmiques complementàries per part de les Universitats mitjançant convenis amb els centres de recerca per activitat docent i investigadora, que pot anar lligada als resultats obtinguts de la recerca (article 26).
- La participació en els beneficis per part del personal investigador, que indica que no té caràcter retributiu.



- La no consideració dels directors o directores dels centres CERCA i de la ICREA, i el seu personal investigador amb funcions de direcció d'equips humans, instal·lacions i infraestructures, com a alts càrrecs als efectes de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat. (article 52).
- Pel que fa a la previsió de l'article 62, relativa a la compensació retributiva addicional del personal reconegut ICREA, ja ens vam pronunciar desfavorablement en la proposta de llei de mesures de l'exercici 2020, encara en tràmit, atès que la possibilitat que un investigador amb contracte laboral amb ICREA percebi unes altres retribucions complementàries s'ha de subjectar a la normativa en matèria de compatibilitats quan a condicions, criteris i modalitats de contracte; sense necessitat d'especificar cap regulació diferent en aquesta llei.

Del resultat dels controls efectuats per aquesta Intervenció, concloem que aquesta inclusió de regulacions específiques poden portar en ocasions a actuar de forma no diligent als responsables públics, que pensen que tenen total autonomia per aprovar retribucions i formalitzar contractes, i que en ocasions són contraris a la norma, quan aquest extrem ja està previst en normativa de caràcter bàsic. Aquest fet és més rellevant tenint en compte que els directors dels centres, segons preveu la llei, són investigadors/es de reconeguda solvència científica, fet que comporta un risc de desconeixement de l'existència de limitacions legals, especialment en matèria de compatibilitat.

En tots els casos considerem que cal incloure una referència explícita que aquestes actuacions, en tot cas, resten sotmeses al règim de compatibilitats establerts per la normativa vigent, a la vista de les reiterades incidències detectades en les actuacions de control per part de la Intervenció General en aquest sentit, a la vista que els seus responsables interpreten o desconeixen que la competència per autoritzar la compatibilitat s'ha d'efectuar d'acord amb les condicions, requisits i modalitats contractuals previstos a la normativa.

2.2. En l'àmbit econòmic i pressupostari:

- La Llei preveu a l'article 29 la constitució d'uns fons per al finançament de projectes estratègics de recerca, provinents dels romanents genèrics no finalistes de les Universitats, i que pot ser fins al 2% del pressupost d'ingressos. Addicionalment, estableix que aquest romanent no pot comportar minoracions pressupostàries per part de l'Administració de la Generalitat.
A la vista que les Universitats públiques estan classificades com a Administracions Públiques amb criteris del Sistema Europeu de Comptes, no considerem que sigui aquesta norma que hagi d'establir criteris ni percentatges màxims de destinació dels romanents de tresoreria. Considerem que és la normativa en matèria pressupostària i de finances qui ha de regular específicament aquest extrem, atès l'impacte que pot tenir en les finances i en el resultat no financer de l'Administració de la Generalitat en el seu conjunt.
- Cal eliminar o modificar el redactat de l'article 44 (Règim d'autonomia) en referència al control econòmic financer, que es preveu només es pot realitzar pel sistema d'auditoria externa, en contra del previst per a les entitats del sector públic de la Generalitat a la Llei de Finances, a més que vulnera la competència en aquest cas de la Intervenció General pel que fa al control del sector públic de la Generalitat. Alhora, aquesta previsió és contrària al que la mateixa llei preveu en el seu article 54, quan indica les competències de la Intervenció General i de la Sindicatura de comptes en matèria de control intern i extern, respectivament. És necessari aclarir el redactat perquè aquesta ambigüitat pot comportar, com de fet ja va passar en l'exercici 2011, que aquestes

PARLA MOLT DE CATALUNYA	
REGISTRE GENERAL	
06727	4.08.21 013170
NUM. DE FULL	NUM. D'ENTRADA

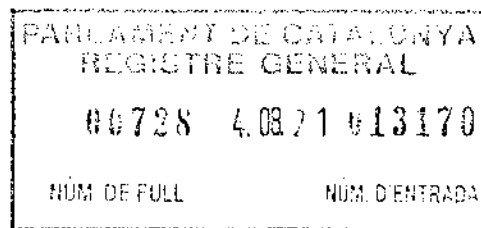
entitats manifestin que no són objecte de control per part de la Intervenció General, malgrat la seva naturalesa pública i formar part del sector públic de la Generalitat.

- En el mateix sentit ens pronunciem respecte la previsió de l'article 45, que estableix que els centres CERCA trametin al departament competent en matèria d'universitats i recerca la liquidació auditada del pressupost anterior i la resta de documentació que constitueixen els comptes anuals de les entitats o fons patrimonial equivalent de les quals el centre té participació majoritària, ja que vulnera el marc competencial en matèria de finances i d'organització, atribuïda legalment als corresponents departaments de la Generalitat; i no a les Universitats.
- Pel que fa a l'elaboració, aprovació i gestió dels pressupostos i l'administració del patrimoni, les entitats del sector públic de la Generalitat s'han de sotmetre a la Llei de Finances Públiques i a la resta de normativa de caràcter pressupostari vigent, corresponent la competència al Departament competent en aquestes matèries, actualment el departament de Vicepresidència, Economia i Hisenda. La regulació d'aquests aspectes s'ha d'establir a la Llei de Finances Públiques de Catalunya i resta de normativa de desplegament, però en cap cas en aquesta norma.
- Pel que fa al règim de subvencions, es preveu en l'article 74 que les subvencions derivades de les accions de foment en l'àmbit de la recerca, amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya, si bé han de ser compatibles amb el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, un cop concedides, no poden ser reduïdes parcialment o totalment per aquesta causa. L'establiment de mesures d'ajust pressupostari per situacions singulars i/o excepcionals ha de ser regulat i establert en la normativa de finances i adoptats pels òrgans competents en matèria de finances, per tant considerem que aquesta llei no pot regular l'actuació i previsió normativa d'un àmbit competencial diferent, com és la gestió de les finances i el control de l'execució del pressupost.

2.3. En l'àmbit del Patrimoni:

Fem referència, i compartim les observacions incloses a l'informe de la Direcció general de Patrimoni de data 17 d'abril de 2020, el qual estableix la necessitat de modificar els articles 50, 53, 54 i 60, en relació als aspectes següents:

- El procediment d'alienació i gravamen (article 50), que no han de ser objecte d'autorització del govern com preveu la normativa vigent.
- L'establiment dels principis generals de la normativa patrimonial bàsica estatal, que contenen un règim d'autoritzacions de les operacions indicades en el punt anterior.
- El règim de cessió d'actius i passius (article 50.5)
- El procediment en la liquidació de fundacions, dels quals l'esmentada Direcció general indica que també s'ha de sotmetre al que disposin els estatuts de cada entitat i a l'autorització del protectorat de Fundacions.
- La participació de personal tècnic de suport i personal expert en transferència en el capital d'empreses innovadores (article 53), que considera hauria de pertànyer al centre CERCA i/o assegurar una contraprestació a aquest.
- El règim d'autoritzacions de la Direcció general de Patrimoni en actes que prèviament aprova el Govern (article 54)
- L'aplicació del mateix règim d'autonomia dels centres CERCA a la fundació I-CERCA (article 62), quan aquesta entitat no realitza específicament activitats de recerca, sinó de suport corporatiu, institucional i científic, així com d'impuls en la implementació de les polítiques de la Generalitat en aquesta matèria. (article 60)



L'esmentat centre directiu estableix que en tot cas el règim d'autonomia ha d'afectar els actes d'administració ordinària del patrimoni dels centres CERCA i de l'ICREA (manteniment, conservació, explotació i ús, etc.), però no en el cas d'actes d'administració no ordinària, com són els de transmissió i/o gravamen.

Considerem necessaris els canvis proposats per aquesta direcció general.

2.4. En l'àmbit de Transparència:

- Considerem que l'aprovació pels centres de criteris en matèria de transparència que preveu l'avantprojecte (article 44) han ser establerts per l'òrgan que té atribuïdes aquestes competències en l'àmbit de la Generalitat, actualment la Secretaria de Transparència i Govern Obert del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència.

2.5. En l'àmbit de Contractació Administrativa:

- L'avantprojecte preveu que la contractació d'estudis o dictàmens (article 50.2) dels centres CERCA i la fundació I-CERCA, i de qualsevol altra prestació, no requereix autorització o aprovació per part del Govern de la Generalitat, ni de l'aplicació dels protocols d'actuació, directrius o instruccions que s'aprovin en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

Novament, considerem que aquesta llei no pot limitar les directrius que un govern pugui establir en matèria de realització d'estudis i dictàmens. En tot cas, l'excepció ha de provenir del mateix govern, que és qui determina els esmentats criteris.

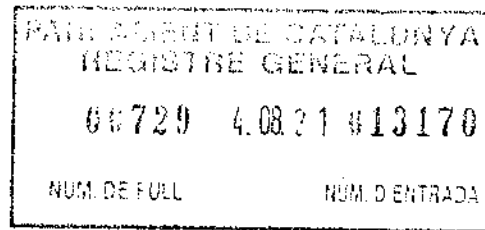
- S'estableix un règim d'adjudicació directa.
- Els contractes formalitzats pels agents de recerca del sector públic del sistema d'R+D+I de Catalunya, relatius a la promoció, gestió i transmissió de resultats de l'activitat de R+D+I es regeixen pel dret privat, amb subjecció al principi de llibertat de pactes.
- Es fa una referència explícita de subjecció a la Llei de contractes del sector públic pel cas de treballs de caràcter científic i tècnic o per al desenvolupament d'ensenyaments d'especialització o activitats específiques de formació si l'entitat receptora del servei és del sector públic subjecte a la normativa de contractes.
- S'estableix l'aplicació del dret privat en determinats contractes (article 78), en concret els relatius a la promoció, gestió i transmissió de resultats de l'activitat d'R+D+I.

Reiterem la necessitat del posicionament de l'òrgan competent en matèria de contractació administrativa (Direcció General de Contractació) en relació als punts indicats anteriorment.

2.6. En l'àmbit de Polítiques digitals:

- El model de governança de l'administració digital, de la dada i de serveis digitals aplicables al sector públic de l'Administració de la Generalitat, no s'aplica directament als centres CERCA (article 51).

Aquest extrem afecta competències del Departament competent en aquesta matèria, qui s'ha de pronunciar si en relació a aquesta matèria els centres CERCA no s'han de sotmetre a les directrius generals de la Generalitat de Catalunya.



2.7. En l'àmbit de la Hisenda (fiscal):

- El títol 9 del projecte de llei preveu un règim fiscal específic i una regulació de crèdit fiscal a aprovar pel Govern a proposta del departament competent en matèria tributària. Considerem necessari el posicionament de la Secretaria d'Hisenda en relació al contingut i redactat d'aquest títol.

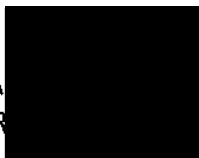
2.8. En l'àmbit d'organització

Pel que fa al Títol 5, s'enumeren com a altres agents de R+D+I una relació d'entitats que, segons indica la llei, treballen per a l'acompliment dels objectius del Sistema d'R+D+I de Catalunya, i que formen part del sector públic.

En concret són les entitats següents: Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), Agència per a la Competitivitat de l'Empresa (ACCIÓ), Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS) i Consorci de Serveis Universitaris de Catalunya (CSUC), la Fundació Catalana per a la Recerca i la Innovació (FCRI), l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU Catalunya), la BioRegió de Catalunya Biocat, i la Institució dels Centres de Recerca de Catalunya (I-CERCA).

L'article 4 estableix, en relació als agents de la recerca, que s'ha de respectar el seu règim d'autonomia. Si bé aquest règim no es desenvolupa ni està inclòs dins l'àmbit d'autonomia reconegut pels centres CERCA, considerem necessari l'aclariment en relació al terme "autonomia", en tot cas, caldria afegir que aquesta autonomia es reconeix sens detriment de la normativa vigent com a entitats pertanyents al sector públic de la Generalitat, la qual és i ha de ser d'aplicació plena per a aquestes entitats.

DAVID
CANADA
ZAPATER



L'interventor general

