

INFORME SOBRE PROPOSTA DE DISPOSICIÓ

Disposició: Avantprojecte de llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional.

Departament: Presidència

Impacte pressupostari: sense impacte

Aplicació AG de 10/07/2012 sobre entitats:

1. Descripció i justificació de la proposta

L'objecte del Govern és aprovar:

"Avantprojecte de llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional"

A més de l'Informe Jurídic-Preliminar del Dept. de la Presidència (17 d'octubre de 2023), amb la proposta s'aporten 3 memòries signades pel director general de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtica:

- Memòria general, de 22 de maig de 2023
- Memòria d'avaluació de l'impacte de l'Avantprojecte de llei, la darrera versió de novembre de 2023
- Memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes. La darrera versió de 3 de novembre de 2023

Justificació de la proposta

Segons la memòria preliminar aprovada pel Govern en data de 8 de març de 2022, aquesta norma comporta canvis en l'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Concretament:

- Unifica la regulació de l'organització departamental.
- Revisa les funcions dels òrgans superiors i dels actuals alts càrrecs
- Estableix uns principis d'organització i funcionament
- Redueix els nivells jeràrquics per assolir una estructura més plana i preveu noves figures organitzatives.
- Regula la creació i la tipologia dels òrgans col·legiats i enforteix el seu paper.
- Redueix la tipologia d'entitats del sector públic, i introdueix el model d'agències per reduir-ne l'heterogeneïtat.
- Regula els instruments de relació entre l'agència i el departament d'adscripció, instruments extensius a la resta d'entitats del sector públic institucional

J:\COORD\informes\2023\240\23-240in.docx
1/6

Doc. original signat per:
Serveis Administració
Electrònica Generalitat de
Catalunya 22/02/2024

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al
web csv.gencat.cat fins al 22/02/2027

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
22/02/2024 15:00:54

Pàgina 2 de 646

679

- Preveu un sistema de supervisió contínua de les entitats del sector públic institucional amb la finalitat de determinar la vigència de les circumstàncies que van justificar la seva creació i la sostenibilitat financera.

En la Memòria d'avaluació de l'impacte s'identifiquen els problemes que es pretén solucionar amb aquest avantprojecte de llei:

- Nombre excessiu de disposicions i fragmentació de normativa actual en la matèria.
- Normativa excessivament rígida quant a tipologia de les figures organitzatives (divisió departamental)
- Sector públic institucional extensiu i amb nombre elevat d'entitats amb dimensió reduïda (conclusió de *Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya*, 2010)
- Dèficit de regulació de les relacions entre les entitats del sector públic, el Govern, els departaments i els òrgans amb competències transversals amb incidència en matèria del sector públic Institucional.
- Manca d'homogeneïtat en el control i seguiment de les entitats per part dels departaments (conclusió del document publicat el 2020: *Millora de la governança del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya: la creació d'una unitat departamental de seguiment i avaluació*)

La mateixa memòria, a més d'argumentar l'Avantprojecte respecte d'altres opcions o de no fer res, relaciona els objectius que es volen assolir amb aquesta norma:

1. Garantir un model organitzatiu efectiu i adequat a la realitat actual.
2. Millorar l'eficàcia i eficiència en la prestació dels serveis públics
3. Disposar d'un marc jurídic únic en aquesta matèria
4. Enfortir el paper dels òrgans col·legiats en l'organització de l'Administració.
5. Millorar la configuració i el funcionament del sector públic institucional.

2. Anàlisi i impacte pressupostari

2.1 Observacions a la proposta

En aquest apartat s'exposen algunes modificacions recents que la DG de Pressupostos valora adequadament, i els aspectes que aquest centre directiu considera que caldria revisar de la redacció actual, sense perdre de vista les qüestions que en la memòria de valoració de les al·legacions es consideren revisables.

Concretament, la DG Pressupostos considera adequada la supressió de la disposició 76.2 en la darrera versió del text que (de resultes les esmenes de diversos departaments), amb objecte d'evitar que societats mercantils que són mitjà propi com Infraestructures o algunes AIE de l'àmbit de salut tinguin la consideració d'agències.

J:\COORD\informes\2023\240\23-240in.docx
2/6

Doc. original signat per:
Serveis Administració
Electrònica Generalitat de
Catalunya 22/02/2024

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al
web csv.gencat.cat fins al 22/02/2027

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
22/02/2024 15:00:54

Pàgina 3 de 646

680

Per altra banda, també es valora positivament la supressió de la distinció entre departament d'adscripció i de dependència funcional de les entitats del sector públic institucional, per la complexitat que aquesta distinció afegia a la gestió.

Igualment, quant a la funció dels consellers d'aprovar la planificació estratègica i operativa del departament es considera molt adequat l'afegit de que s'ha d'efectuar d'acord amb la planificació estratègica del Govern

També cal posar de relleu que a petició de DG Pressupostos s'ha suprimit parcialment una de les darreres esmenes introduïdes en el text relatiu al contingut del CP. En particular han d'incloure les dotacions conjunturals màximes previstes per a substitucions i eventualitats, la diferenciació de les corresponents als programes temporals.

Per altra banda, DG Pressupostos efectua les següents observacions adreçades a revisar o reconsiderar el redactat actual del text:

a) **La limitació de que la GC pugui constituir societats mercantils unipersonals o, únicament, amb les entitats del seu SP al fet que estigui previst en una llei que regula el sector d'activitat en que intervé l'entitat (art 90.2).** La DG Pressupostos considera necessari introduir en el text excepcions degudament delimitades i objectivades, com ara el cas d'una constitució inicial exclusiva de la GC amb previsió d'incorporació d'altres socis posterior

b) **La definició de les societats mercantils que desenvolupen activitats d'interès privat que integren el sector públic institucional de l'Administració de la Generalitat.** Cal incloure-hi totes les situacions necessàries atès que la definició pot incidir en l'àmbit subjectiu d'aplicació de la normativa de finances públiques. Així que, més enllà del concepte de societats mercantils en les que la participació majoritària de la Generalitat no té vocació de permanència, ja sigui amb finalitats de promoció econòmica o de foment mitjançant la mera tinença de participacions financeres o com a resultat d'una adquisició per motius extraordinaris, cal assegurar-se que la definició incorpori altres situacions factibles en què la participació majoritària té o pot tenir vocació de permanència, com ara les creades per externalitzar funcions o explotar propietat intel·lectual.

c) **Previsió legal d'establir com a contingut preceptiu del contracte programa (CP) els efectes retributius associats al grau d'assoliment dels objectius fixats.** Cap valorar la conveniència d'aquesta concreció atès que:

- El mateix text estableix que el CP ha d'incloure el sistema o règim d'incentius, que redactat en aquests termes més generals ja inclou els efectes retributius
- Amb aquesta previsió més genèrica es pot deixar per una norma de menor rang l'establiment dels efectes retributius.
- El CP un és mecanisme de relació entre l'entitat i la Generalitat en el que es concreten els objectius i actuacions que aquesta ha d'assolir en el marc de la planificació estratègica de la segona, com també el finançament i el sistema

J:\COORD\informes\2023\240\23-240in.docx
3/6

Doc. original signat per:
Serveis Administració
Electrònica Generalitat de
Catalunya 22/02/2024

Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al
web csv.gencat.cat fins al 22/02/2027

Original electrònic / Còpia electrònica autèntica

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ

Data creació còpia:
22/02/2024 15:00:54

Pàgina 4 de 646

681

d'avaluació dels resultats obtinguts. No cal confondre el grau d'assoliment d'aquests objectius amb el dels objectius a assolir els treballadors que una organització pot pactar amb el seu personal, com també els efectes retributius que pot tenir-ne el grau d'assoliment.

Si bé és cert que els objectius a assolir per part del personal han d'estar definits de manera que contribueixin a l'assoliment dels objectius del Contracte Programa, però no resulta recomanable fusionar en una única eina atès que tant contingut (definició dels objectius) com procediment (acords i pactes) són completament diferents.

d) La DA primera preveu que, excepcionalment, per raons d'interès públic, l'Administració de la Generalitat pot constituir o participar, de forma directa o indirecta, en d'altres **personificacions jurídiques privades diferents de les enumerades en l'article 35**. Això no obstant, tenint en compte que la tipologia d'entitats que integren el sector públic institucional de l'Administració de la GC està definida com una relació tancada d'acord amb l'art. 35, la DA 1a no permet considerar com a entitats del sector públic institucional de l'Administració de la Generalitat, aquelles personificacions jurídiques diferents de les mencionades en l'article 35 en les que tinguí participació majoritària - com seria el cas de les associacions- o, com a mínim, genera inseguretat jurídica al respecte.

e) La definició que en aquesta norma es dona a les **entitats independents** (DA 2a) relativa s'allunya de la que és habitual en normativa reguladora dels diferents nivells de les administracions públiques de l'Estat espanyol, que basen la independència d'aquestes en l'exercici de les seves funcions reguladores, inspectores, assessores, sancionadores, sempre funcions a exercir amb caràcter extern respecte del sector o activitat que regulen o sobre el que assessoren.

En la redacció que es presenta, la independència que justifica un règim jurídic força diferent del de les entitats del sector públic institucional no està objectivada en aquest exercici extern de les seves funcions. De fet segons la *Memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes* el Departament de Salut considera que el terme independents pot generar confusió amb l'expressió autonomia de gestió, aspecte que ha donat peu a demandes per als centres CERCA, que en tot cas no han estat ateses amb l'argument de que els centres CERCA no són equiparables a les entitats independents.

Per altra banda, s'ha perdut l'oportunitat d'endreçar certes disposicions reguladores d'entitats independents i de guanyar seguretat jurídica establint que les lleis reguladores de les entitats independents han de determinar que són independents d'acord amb el que s'estableix precisament en aquest Avantprojecte de llei.

f) En relació al **règim de constitució, participació, modificació, transformació i extinció d'entitats**, fins ara regulat per Acord del Govern de data 10 de juliol de 2012, les disposicions que regulen la documentació requerida es refereixen a la memòria justificativa i el pla inicial d'actuació o de dissolució es presenten com a excloents (art 53, 82.5, 90.6, 96.4), quan ambdós són necessaris.

J:\COORD\informes\2023\240\23-240in.docx
4/6

	Doc. original signat per: Serveis Administració Electrònica Generalitat de Catalunya 22/02/2024	Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 22/02/2027	Data creació còpia: 22/02/2024 15:00:54 Pàgina 5 de 646 682
		Original electrònic / Còpia electrònica autèntica	
		CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ 	

Adicionalment, les disposicions transitòries que regulen la tramitació d'aquestes operacions fins que no es desenvolupi la llei reglamentàriament no es presenten amb una estructura mínimament homogènia per a les diferents tipologies d'operacions. A tall d'exemple, l'informe d'impacte pressupostari s'inclou com a documentació del pla inicial d'actuació o de dissolució en algunes operacions, mentre que en altres com a part de la memòria justificativa.

g) En la nova versió ja no està previst que els consellers aprovin els plans d'actuació de les entitats del sector públic, atribució que sembla raonable que correspongui als òrgans de govern de les entitats, tal i com es preveu en aquesta darrera versió. En tot cas, aquesta modificació posa més de relleu la necessitat de garantir que aquests plans estiguin alineats als de la planificació estratègica departamental, cosa que sí correspondria certificar als òrgans superiors departamentals

h) També cau de la darrera versió l'atribució al conseller/a de l'exercici de la direcció coordinació i inspecció de les entitats adscrites (art 14), de la mateixa manera que s'ha previst pels òrgans i unitats del departament. Si bé, en virtut de l'autonomia aquesta llei atribueix les entitats del sector públic, aquestes no poden ser objecte de les competències departamentals al mateix nivell, convé que el màxim responsable dels departaments disposi de competències suficients per exercir la direcció estratègica, la coordinació i el control d'eficàcia de les entitats adscrites. Més encara quan en la darrera versió del text ha caigut també la previsió de que l'Administració de la Generalitat exerceix en relació a les entitats del sector públic la funció de Direcció superior de la planificació estratègica (39.1.a)

Per altra banda en la darrera versió del text de l'Avantprojecte de llei s'ha tornat a introduir una disposició específica pels centres CERCA (*Els centres CERCA i la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats es regeixen pel que disposa la Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència, i, en tot allò que no sigui incompatible amb la legislació esmentada, per aquesta Llei*)

Segons la primera versió de la *Memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes*, la proposta d'incloure noves disposicions addicionals relatives a les entitats del sector de salut i al règim d'autonomia dels centres CERCA no havia estat atesa, per bé que es considerava revisable i es traslladava al Departament d'Economia i Hisenda. Cal dir que DG Pressupostos no té constància d'aquesta valoració.

La consulta del Departament de la Presidència sobre el previst al 65.1.e). En aquesta disposició es defineix la situació de causa de dissolució de les agències quan la sostenibilitat financera no està garantida. Tot i que tampoc ha estat una observació atesa, sí es considera revisable i es trasllada al Departament d'Economia i Hisenda.

No tenim constància d'haver rebut una consulta al respecte. En aquest punt, DG Pressupostos és partidària de donar una redacció harmonitzada i coherent amb la prevista pel llibre III del Codi de finances quant al pla de reequilibri amb objecte d'establir els mateixos criteris de fons i evitar duplicitat de procediments.

2.2 Impacte pressupostari

J:\COORD\informes\2023\240\23-240in.docx
5/6

	Doc. original signat per: Serveis Administració Electrònica Generalitat de Catalunya 22/02/2024	Document electrònic garantit amb signatura electrònica. Podeu verificar la seva integritat al web csv.gencat.cat fins al 22/02/2027	Data creació còpia: 22/02/2024 15:00:54 Pàgina 6 de 646 683
		Original electrònic / Còpia electrònica autèntica	
		CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ 	

 Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Hisenda
Direcció General de Pressupostos

Segons la Memòria d'avaluació d'impactes, en tractar-se d'una norma d'autoorganització de l'Administració, la proposta no presenta un impacte econòmic i social rellevant, més enllà de la millora de l'eficiència en el funcionament de l'Administració i de les entitats del seu sector públic, en tant que la Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional suposa una sistematització i simplificació de normes fragmentades i disperses, en alguns casos desfasades i deficitàries.

3. Conclusions

Vist l'exposat, des del punt estrictament pressupostari aquest centre directiu *emet informe favorable sobre la proposta d'Avantprojecte de llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional*

La directora general de Pressupostos

Esther Pallarols
Llinàs - DNI
[Redacted] (TCAT)

Signat digitalment per
Esther Pallarols Llinàs - DNI
[Redacted]

Data: 2023.11.16 07:30:47
+01'00'