

C O L · L E C C I Ó O B R E S D I G I T A L S

30

Millora de la governança del
sector públic institucional de
la Generalitat de Catalunya:
la creació d'una unitat
departamental de
seguiment i avaluació



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

Anna Ribas Serra

**Millora de la governança del sector públic
institucional de la Generalitat
de Catalunya: la creació d'una unitat
departamental de seguiment i avaluació**

Anna Ribas Serra

Barcelona, desembre de 2020



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Aquest estudi és fruit del treball final del Màster de Direcció Pública (EAPC-UOC 2017-2019).



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i es reconeixin explícitament l'autoria i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a editora de la publicació.

Títol del treball:

MILLORA DE LA GOVERNANÇA DEL SECTOR PÚBLIC INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: LA CREACIÓ D'UNA UNITAT DEPARTAMENTAL DE SEGUIMENT I AVALUACIÓ

Col·lecció: Obres digitals, núm. 30

Autora: Anna Ribas Serra

© 2019, Anna Ribas Serra

© 2020, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 2020

Coordinació editorial: Servei de Recerca, Documentació i Publicacions de l'EAPC

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

ISBN 978-84-18199-42-4 (pdf)

978-84-18199-43-1 (epub)

DOI 10.2436/10.8030.05.16

Aquest document digital és accessible al [web de l'EAPC dins l'apartat de Publicacions](#).

Sumari

1. Introducció	6
2. Pregunta de recerca	10
3. Marc teòric	11
3.1 La governança de l'SPI. Breu introducció	11
3.2 Eixos de la governança	13
3.3 Estructura i organització administrativa	16
4. Marc normatiu	17
4.1 La regulació de l'SPI de la Generalitat de Catalunya	17
5. Metodologia i tècniques	26
6. Anàlisi i resultats de la recerca	27
6.1 Funcions de les unitats centrals de control de l'SPI	27
6.2 Entrevista a les unitats transversals en relació amb l'SPI	29
6.3 Recollida de dades	30
6.4 Anàlisi de les obligacions del sector públic	33
6.5 Anàlisi del nivell de governança dels departaments	43
6.6 Anàlisi de les estructures departamentals i les funcions de governança	45
7. Discussió dels resultats	59
8. Conclusions	63

9. Proposta de creació d'una unitat	65
9.1 Anàlisi de les dimensions de la nova estructura	65
10. Bibliografia	71
11. Annexos	73
11.1 Annex I. Guió de les entrevistes	74
11.2 Annex II. Enquesta a les unitats departamentals	77
11.3 Annex III. Document del DGAPH	86
Agraïments	92

1. Introducció

El Govern de la Generalitat de Catalunya s'organitza en departaments, delegacions i serveis territorials, que integren la seva Administració. A banda d'aquestes estructures, també formen part de la Generalitat les entitats del sector públic. Una part d'aquestes entitats és el que s'anomena "sector públic institucional" (en endavant, SPI). Es tracta d'un conjunt d'organismes i entitats de naturalesa diversa que estan participats majoritàriament per la Generalitat i que tenen personalitat jurídica pròpia.

La tipologia d'entitats que formen part de l'SPI de la Generalitat de Catalunya és la següent: organismes autònoms administratius, organismes autònoms comercials, industrials i financers, entitats de dret públic sotmeses a dret privat, societats mercantils, consorcis i fundacions, a banda d'alguna entitat pública singular.

Actualment la Generalitat participa de forma majoritària en 177 entitats i organismes de l'SPI.¹ En el seu conjunt, representen el 66,4% del pressupost consolidat de la Generalitat, el 81,4% de tota la seva compra pública i el 62,5% en nombre de recursos humans ocupats per la Generalitat. Per tant, el pes de l'SPI és important en el si de la nostra Administració.

Aquestes entitats s'anomenen també "instrumentals" precisament perquè han estat creades per dur a terme activitats i prestar serveis que són competències pròpies de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i, per tant, actuen per compte de la Generalitat.

Les administracions públiques territorials —l'Estat, les comunitats autònomes o els ens locals—, per aconseguir el desenvolupament dels seus fins, poden crear voluntàriament altres entitats públiques, anomenades "personificacions instrumentals", singularitzades per tenir un caràcter medial com a instruments subordinats i al servei de les administracions matriu que les institueixen (Martínez-Alonso, 2013).

1. Catalunya és la comunitat autònoma de l'Estat espanyol que, segons l'Inventari d'ens públics de les comunitats autònomes del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, té més entitats adscrites —400 entre majoritàries i minoritàries—, seguida d'Andalusia —amb 307 entitats— i de la Comunitat de Madrid —amb 163.

Segons la literatura, les finalitats per a les quals les administracions públiques fan servir la figura de les personificacions instrumentals són les d'incrementar l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat en la seva actuació i en la seva producció de béns i serveis posats a disposició de la ciutadania. No obstant això, no falten els qui recorden que la creació de moltes d'aquestes entitats ha estat fonamentada en un intent de fugir de l'aplicació de l'ordenament jurídic administratiu.² Com es veurà al llarg d'aquest treball, si bé és cert que les administracions territorials han buscat una manera de prestar els seus serveis a la ciutadania que flexibilitzés el procés de producció d'aquests serveis, no es pot dir que avui en dia la fugida de l'ordenament administratiu sigui tan clara. Les personificacions instrumentals que formen part del sector públic administratiu de qualsevol de les administracions territorials de l'Estat espanyol estan sotmeses a la majoria de les normes administratives que regulen aquestes administracions, a banda de la normativa pròpia del dret civil o mercantil que les empara formalment. Atès el marc jurídic actual, la creació d'una entitat instrumental no té sentit si no és que realment es pretén aconseguir més eficàcia, més eficiència i més qualitat en els béns i serveis que es posen a disposició dels ciutadans.

Altres autors, com Aguilar Villanueva (2014), remarquen que el creixement de les funcions de l'estat social, que ha de proveir béns i serveis de molt diversa índole als seus ciutadans, l'ha obligat a crear organismes nous, diferents i especialitzats per produir els béns i els serveis materials amb la qualitat adequada que és exigible actualment sobre la base dels drets socials dels ciutadans.

Les entitats instrumentals es defineixen en funció de dues notes que els són característiques: la personalitat jurídica pròpia i la qualitat de ser instruments de l'Administració que denominem "matriu" (Ortiz Mallol, 2004).

Quant a la primera característica d'aquestes entitats, la personalitat jurídica pròpia, cal destacar que no s'ha d'entendre com una desvinculació total de l'ens que l'ha creat, sinó més aviat com un efecte envers tercers. Disposar de personalitat jurídica es materialitza en la constitució en el si de l'ens d'un consell d'administració o gestió i allunya l'ens personalitzat d'estar sotmès a les regles de jerarquia de la matriu, com seria el cas en el qual es troben els òrgans interns d'una administració pública.

D'altra banda, disposar de personalitat jurídica diferenciada permet a les entitats instrumentals tenir més autonomia de gestió, cosa que facilita agilitat i flexibilitat en les seves operacions en el tràfic jurídic i mercantil.

No obstant això, segons Ortiz Mallol (2004), l'autonomia de la qual gaudeixen les entitats instrumentals és únicament de gestió o operativa, de manera que l'Administració que les crea manté la responsabilitat política i la capacitat de direcció. Per aquest motiu, la seva relació respecte de l'Administració que les crea és de dependència. Les notes que constitueixen aquesta relació de dependència són:

- L'origen del finançament d'aquestes entitats prové, en línies generals, majoritàriament de l'Administració que les ha creat.

2. Per donar un exemple d'això, recordem que Martínez-Alonso Camps, en el seu article "Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió" (2013), comenta que aquesta expressió s'atribueix a Clavero Arévalo (Garrido Falla, 1991: 18), i esmenta també que se n'hi van afegir d'altres, com ara "autèntica apostasia del dret administratiu" i "fuga al dret privat" (Garrido Falla, 1991: 18 i 1994: 41, respectivament), així com d'altres: "no ya de huida [...] sino de autèntica desbandada hacia la atipicidad de todo género y la evasión de los controles" (López Menudo, 1994: 566), "la irreprimible tendencia al escapismo" (Santamaría, 1991: 1191) i "la desadministración pública" (Bauzá, 2001).

- La gestió —autònoma— de les entitats personificades està sotmesa al control de l'Administració matriu.
- Més de la meitat dels membres que formen l'òrgan d'administració de les entitats personificades són nomenats per l'Administració pública que les crea.

Pel que fa a la segona característica, la qualitat instrumental de l'ens, cal situar-la en el marc de l'anomenada "relació d'instrumentalitat". Es basa en el fet que l'Administració que crea l'ens instrumental ho fa amb l'objectiu que aquest desenvolupi activitats per compte de qui el crea. Per aquest motiu, es considera que les finalitats de l'entitat no li són pròpies, sinó que són finalitats de l'Administració matriu. Les entitats instrumentals no es constitueixen per ser un fi en si mateixes, sinó per aconseguir un objectiu de servei al ciutadà. Per la seva banda, l'Administració que les ha creat tampoc pot fer deixadesa de les seves competències, i, per tant, manté la responsabilitat política respecte de les accions i els serveis que presta l'ens instrumental.

Com observa Ortiz Mallol (2004), la finalitat o el servei que duen a terme aquestes entitats no els és propi, sinó que recau en l'ens matriu. El manteniment de la responsabilitat en l'Administració matriu reforça la idea que les entitats instrumentals estan concebudes com una eina de gestió dels poders públics.

La direcció d'aquestes entitats per part de l'Administració matriu, atesa la seva doble caracterització (personalitat jurídica i condició d'instrumentalitat), és el que s'anomena "governança corporativa", i comprèn el conjunt de principis, regles, pràctiques i polítiques relatius a l'administració, la direcció i el control de les entitats, i també a la interacció de tots els agents implicats: el principal, l'agent, els empleats, els proveïdors i la societat —com a accionista.

Per tal de gestionar la governança de les entitats que formen el seu sector públic, l'Administració de la Generalitat disposa de diversos òrgans transversals, com ara l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental, la Intervenció General i la Direcció General del Patrimoni, que controlen diversos aspectes al voltant d'aquestes entitats. A banda, cadascuna d'aquestes entitats s'adscriu a un dels departaments de la Generalitat, els quals, per raó de la naturalesa de les activitats que desenvolupen, n'han d'establir l'orientació estratègica, la tutela i el control de resultats.

En aquest treball s'intentarà establir si l'Administració de la Generalitat de Catalunya disposa dels elements necessaris per poder exercir correctament la tasca de definició d'objectius i control del sector públic que ha creat.

L'objectiu d'aquest treball és, doncs, determinar fins a quin punt els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya afronten òptimament la governança de les entitats públiques que tenen adscrites seguint els paràmetres que la literatura marca, i demostrar que cal que es dotin d'una estructura o una unitat administrativa fixa que els permeti incrementar el nivell de governança i el control de resultats de l'SPI.

Aquest treball s'estructura en diversos apartats. En primer lloc, es formula la pregunta de recerca, seguida dels objectius a assolir. Seguidament, s'analitza la literatura que parla de l'SPI i de la seva governança, al mateix temps que es fa un repàs del marc normatiu al qual estan sotmeses aquestes entitats, cosa que ha permès contextualitzar el tema. A continuació, s'exposen la metodologia i les tècniques emprades, que han servit per delimitar el volum i la importància de l'SPI i veure quina és la situació de governança de l'SPI de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Per això s'han recollit dades des

de diversos punts de vista: el nombre d'ens de l'SPI, el pressupost que gestionen, la compra pública que fan i la despesa que comporta, i també el nombre de recursos humans que hi estan vinculats.

Per estudiar si el nivell de governança de l'SPI de la Generalitat és òptim, s'han entrevistat les persones responsables de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental (Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública), de la Intervenció Adjunta per al Control d'Entitats del Sector Públic i de la Sub-direcció General de Seguiment d'Entitats i Participacions de la Generalitat (Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda). A més, per copsar quina és la percepció de les tres unitats que es troben en tots els departaments i que sempre desenvolupen alguna funció vinculada a l'SPI, s'ha tramès una enquesta als 13 responsables de la gestió del pressupost dels departaments, als 13 caps dels gabinets tècnics i als 13 responsables de gestió de recursos humans. Un altre element clau en aquest treball és l'anàlisi de les dades que ofereixen els tres estudis que des del 2010 la Generalitat té a la seva disposició en relació amb l'SPI i la seva governança. Per acabar l'anàlisi, s'ha fet un repàs de les tasques de les unitats centrals de primer nivell que componen les secretaries generals dels departaments per determinar quines tenen relació amb l'SPI.

Finalment, es mostren els resultats de la recerca i les conclusions. Amb totes les dades recopilades i un cop vist el que representa l'SPI de la Generalitat, com es tracta des de les unitats de gestió i el punt de vista dels principals subjectes que hi treballen, s'ha conclòs que, en determinades ocasions, normalment a causa del nombre d'entitats adscrites o a la seva mida, els departaments de la Generalitat necessitarien disposar d'una estructura permanent en el si de les secretaries generals que els permetés desenvolupar el rol de propietari actiu i informat per exercir plenament les seves funcions com a principal respecte del seu SPI.

Per acabar, es fa una proposta per a la creació d'una unitat i s'hi analitzen les dimensions següents: objectius; estructura administrativa; recursos humans; mitjans econòmics, materials i tecnològics; procés administratiu, i, finalment, la dimensió de poder i conflicte i la de cultura administrativa.

A partir dels annexos es poden obtenir dades que complementen la informació d'aquest treball.

2. Pregunta de recerca

La pregunta de recerca sobre la qual es desenvoluparà aquest treball és la següent:

- Seria una eina útil per a la millora de la governança de l'SPI la creació d'una unitat especialitzada i permanent en el si dels departaments de la Generalitat?

Per respondre a aquesta pregunta, es fixen els objectius següents:

1. Definir, d'una banda, la governança de l'SPI, i, de l'altra, els requisits que hauria de complir la creació d'una unitat especialitzada i permanent.
2. Determinar quin és el marc normatiu que és aplicable a l'SPI actualment.
3. Determinar quina és la visió en l'àmbit de la governança i de la hipòtesi plantejada per part de les unitats transversals de la Generalitat de Catalunya que operen sobre l'SPI i de les sub-direccions generals que gestionen el pressupost, els recursos humans i els gabinets tècnics dels 13 departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
4. Emmarcar l'SPI de la Generalitat en el seu context pel que fa al volum, la gestió de pressupost, la compra pública, els recursos humans emprats i les obligacions a les quals està sotmès.
5. Analitzar les funcions de les unitats centrals dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en relació amb l'SPI.
6. Dissenyar, a mode de temptativa, la unitat que hauria de servir als departaments per al desenvolupament eficient de les seves funcions de principal.

3. Marc teòric

3.1 La governança de l'SPI. Breu introducció

En termes generals, anomenem “governança” l’estructura de relacions entre diferents actors a través de la qual es prenen les decisions sobre la cosa pública. Si focalitzem més i ens volem referir a les relacions entre les estructures governamentals i els ens que creen per desenvolupar part de les seves funcions, la literatura revisada ens porta a concloure que el govern públic corporatiu o la governança han de ser entesos com un sistema de direcció d’una organització pública que assegurí que la direcció esmentada sigui institucional i tècnicament correcta amb la finalitat de dur a terme les funcions, les finalitats i els objectius polítics amb eficàcia, i que possibiliti el retiment de comptes a la ciutadania sobre les accions, els costos i els resultats obtinguts (Aguilar Villanueva, 2014).

Aquest sistema de direcció comprèn la definició dels agents i de les seves obligacions i responsabilitats, i també ha de comprendre els principis, les regles, les pràctiques i les polítiques relatius a l’administració, la direcció i el control de les entitats.

Pel que fa als agents, se’n destaquen els dos més importants:

- El principal, de caràcter polític, i que en el cas de la Generalitat de Catalunya sol ser un departament, al qual correspon la definició de l’estratègia, l’assignació dels recursos i el control dels resultats.
- Els agents, que són cadascuna de les entitats que formen el sector públic que executen el mandat estratègic que reben del principal i que han de respondre d’aquesta execució.

La governança ha de garantir que el principal i l’agent actuïn seguint les directrius de la direcció pública i que es regeixin pels principis d’eficàcia, eficiència i legalitat, així com els que s’han anat introduint en els darrers anys, com ara els de bon govern, transparència i ètica en el sector públic (Olcese, 2004).

A més, actualment l'Administració pública contemporània exigeix la definició i la interiorització d'un discurs ètic que, preservant els valors enumerats, els combini i els reequilibri amb altres de nous, aliens al discurs de la burocràcia (Longo i Albareda, 2014). Aquests mateixos autors plantegen la qüestió sobre com es poden treballar els valors per aconseguir enfortir l'ètica pública en el funcionament del sistema politicoadministratiu. Es parla d'"infraestructura ètica" per fer referència als instruments destinats a aconseguir aquest enfortiment. En aquest sentit, es considera que hi ha dos tipus d'instruments: els basats en la normació i la sanció, i els basats en els processos de socialització, formació i lideratge. Els experts coincideixen en la idea que cal treballar en tots dos sentits.

En els darrers temps, a Espanya i també a Catalunya s'ha vist la necessitat de racionalitzar el sector públic, és a dir, d'introduir-hi mesures de reordenació tant de tipus normatiu com organitzatiu que portin a la clarificació de tipus i a l'anàlisi sobre l'estat de la qüestió. En aquest camí es troben actualment les actuacions de l'Administració estatal i de la catalana, quan s'han posat en pràctica mesures de racionalització. No obstant això, cal concloure que totes aquestes mesures han tendit més a la reducció i la supressió d'ens —tasca necessària, en tot cas— que no pas a la veritable reordenació, basada a introduir criteris de racionalitat (Montoya, 2014).

Pel que fa a la millora del govern en l'àmbit concret de les empreses públiques, s'hi destaquen cinc elements clau: l'establiment d'objectius clars, la introducció d'incentius basats en la disciplina de mercat, l'aïllament de la influència política, la transparència i l'establiment d'un grau de competència suficient (Vives, 2007). D'aquests aspectes, alguns dels punts fonamentals per a la millora del bon govern de les empreses públiques són: la millora de la regulació, l'actuació de l'Estat en les seves funcions de propietari —que ha d'actuar de manera activa i clara en termes de definició de polítiques i qüestions estratègiques— i la millora de la qualitat dels consells d'administració —on han de prevaldre la professionalitat i la transparència (Vives, 2007; Olcese, 2004).

Les directrius de l'OCDE sobre el govern corporatiu de les empreses públiques³ publicades el 2011 recullen la preocupació d'aquesta organització per proporcionar als governs una guia que els ajudi a avaluar i millorar el seu exercici de govern corporatiu.

En les línies apuntades ja per la doctrina, l'OCDE fa èmfasi en la necessitat de trobar l'equilibri en la responsabilitat de l'Estat, que ha d'exercir activament les seves funcions de propietari i al mateix temps s'ha d'abstenir de dur a terme ingerències polítiques indegudes en la gestió de l'empresa. Les directrius que planteja l'OCDE es concreten en sis eixos:

1. Garantir el marc jurídic regulador efectiu per a empreses públiques per tal d'assegurar la igualtat de condicions de mercat entre empreses públiques i privades.
2. Forçar l'Estat perquè actuï com a propietari informat i actiu que defineixi els objectius generals de la propietat i que garanteixi el govern corporatiu (proposant la creació d'una entitat centralitzada de coordinació).
3. Assolir un tractament equitatiu de tots els accionistes.

3. Les directrius de l'OCDE sobre el govern corporatiu de les empreses públiques es dirigeixen fonamentalment a les empreses comercials; no obstant això, també resulten útils per a empreses no comercials que duen a terme funcions específiques de política pública.

4. Desenvolupar i aplicar codis ètics interns.

5. Mantenir un elevat nivell de transparència i divulgació.

6. Desenvolupar procediments eficients d'auditoria i incrementar la responsabilitat dels consells d'administració d'aquestes empreses, els quals han de rebre un mandat clar i respondre amb responsabilitat de les seves accions.

Aquest treball es centrarà a analitzar el grau de compliment de la Generalitat de dos d'aquests sis eixos: l'actuació de la Generalitat com a propietari informat, que defineix objectius i garanteix el govern corporatiu, i el desenvolupament de procediments eficients d'avaluació i responsabilitat.

3.2 Eixos de la governança

a) *Definició d'objectius*

La Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic, constituïda el 18 de febrer de 2013, va concloure en el seu informe que l'Administració pública catalana ha de dur a terme una reforma que aconseguixi articular un model d'acord amb els principis d'eficiència, transparència i retiment de comptes que inclogui no solament les estructures departamentals, sinó també les entitats que en depenen, amb la finalitat d'aconseguir un sector públic més eficient, flexible i transparent. Les tres grans línies d'actuació proposades per la comissió són: establir les bases per a un nou model de governança i organització, implantar sistemes de gestió i direcció, i establir un nou model de relació amb els ciutadans.

Concretament, la línia d'actuació L4 es centra en les recomanacions per definir un model descentralitzat i cohesionat d'organització de l'Administració instrumental. Al principal, de caràcter polític, li correspon la definició estratègica, l'assignació dels recursos i el control dels resultats. A l'agent li correspon l'execució responsable del mandat estratègic del primer. Els departaments de la Generalitat han d'actuar de principal, i, per tant, s'han de dotar de capacitats per definir les prioritats i les directrius de les polítiques sectorials. Els ens instrumentals, per la seva banda, han de tenir marge ampli de decisió autònoma. Els uns i els altres s'han de relacionar a través de contractes de gestió que estableixin el marc de responsabilitat de totes dues parts. Tot i preveure una pluralitat d'agències, s'ha de mirar de limitar-les a dos tipus: les de caràcter administratiu i les de caràcter empresarial. El principal ha de quedar exclòs del govern de les agències, i s'ha d'assegurar la qualitat dels directors executius i de l'equip gerencial d'aquestes.

Les recomanacions dels experts de la comissió segueixen la línia dels estudis sobre les relacions entre l'Administració principal o matriu i els seus ens instrumentals. Així, segons Ortiz Mallo (2004), l'Administració pública, quan crea un ens instrumental, no es desprèn del mandat social que li atribueix l'exercici de les seves competències i la realització del seus fins, sinó que el que fa és traslladar-les a l'agent o l'ens creat perquè les dugui a la pràctica. L'Administració matriu manté la potestat de dictar instruccions a la instrumental; per tant, en el cas d'aquestes entitats, la responsabilitat política del compliment del fi d'interès general ha de recaure estrictament en l'Administració pública matriu.

b) Avaluació i control

Un altre dels aspectes que apareix constantment en la literatura sobre gestió pública és la necessària introducció de la cultura de l'avaluació. Avaluar consisteix a descobrir la diferència entre el millor resultat possible —eficàcia— i el resultat aconseguit realment —efectivitat— per tal de mirar de reduir la bretxa entre aquests dos conceptes (López Casanovas, 2014). Per a la millora contínua del servei prestat per l'Administració pública és necessària l'avaluació de les polítiques en el seu conjunt. L'avaluació es considera tan important que es diu que hi hauria de ser present de forma sistemàtica per informar la decisió política de cara a discernir les inversions cost-beneficioses o cost-efectives de les que no ho són. L'avaluació ha de ser *ex ante*, tant per a l'adopció d'una norma com per al disseny d'una política pública, i també *ex post*, per determinar quins han estat realment els resultats esperats i poder-ne corregir les desviacions.

L'eficiència també és un concepte que treballa la teoria sobre la gestió pública i el contraposa a l'eficàcia. L'eficàcia es basa en el fet d'aconseguir un objectiu proposat, però sense valorar el cost ni els beneficis que reporta, ni si hi ha maneres alternatives d'aconseguir-lo, ni si l'objectiu està definit adequadament. Per tant, no és l'eficàcia el concepte que s'ha d'utilitzar per valorar l'actuació pública, sinó l'eficiència. L'eficiència es pot definir des de tres perspectives: l'eficiència productiva, que analitza si el sector públic està utilitzant de la millor manera tecnològicament possible els factors de producció en la seva millor combinació; l'eficiència econòmica, que explora si allò ho fa al mínim cost possible, i l'eficiència assignativa, que valora quines activitats ha de fer el sector públic. L'eficiència assignativa constataria que les activitats dutes a terme són les desitjades socialment i materialitzades amb eficiència tècnica (productivitat) i econòmica (de costos) (López Casanovas, 2017).

Per la seva banda, el concepte de control deriva del fet que l'autonomia de la qual gaudeix l'entitat agent és només de gestió o operativa (Ortiz Mallol, 2004). El fet que existeixi aquesta autonomia fa que la relació entre la matriu i l'agent no sigui de jerarquia, sinó de dependència, cosa que es demostra en el fet que aquestes entitats estan finançades majoritàriament per la principal, que estan sotmeses al control de l'Administració matriu i els consells de direcció de les quals estan formats per membres que nomena l'Administració matriu. Es considera que una entitat pública té el control sobre un ens instrumental quan té la capacitat de nomenar els òrgans de govern d'aquest ens i quan té la capacitat de definir-ne el programa d'actuacions. La capacitat de la matriu de dirigir l'actuació de la instrumental es considera fonamental en aquesta relació de dependència.

c) Responsabilitat

Quan parlem de responsabilitat, hem de veure que aquesta es projecta tant en el principal com en l'agent. Com ja s'ha dit, el principal és responsable de la definició estratègica adequada del fi que ha d'aconseguir l'agent. Per tant, la responsabilitat política es manté en el principal (Ortiz Mallol, 2004).

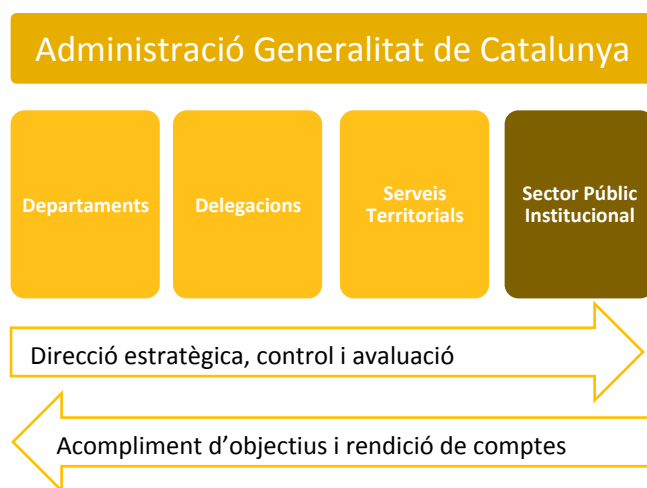
No obstant això, com apunta la comissió d'experts esmentada, a l'agent li correspon l'execució responsable del mandat estratègic del principal.

L'element que esdevé clau en la relació principal-agent és el contracte de relació o contracte programa. Amb el contracte programa s'aconsegueixen diversos objectius: es garanteix l'autonomia de la gestió de les empreses o els ens, es fa explícita la seva finalitat econòmica, s'estableix un pla d'actuació en què

l'ens instrumental es compromet a assolir uns objectius quantificats —que poden ser de producte, de producció, de rendibilitat econòmica o de qualsevol altre tipus— i es permet fer el seguiment continu de l'ens. Aquests objectius han de permetre avaluar l'eficàcia de la gestió i es corresponen amb l'aplicació d'incentius —que remuneren l'entitat— o de penalitats —si s'estima que no s'assoleixen. Cal tenir cura en l'establiment dels incentius per a cada una de les entitats sobre les quals s'apliquen: si bé han de tenir la funció última d'incentivar el rendiment i aconseguir un major esforç de l'equip gestor, han d'estar ben dissenyats per tal que no es facin recaure desviacions d'objectius en l'entitat quan aquestes no li siguin atribuïbles. Al mateix temps, l'Administració principal ha de conèixer bé tota la informació sobre l'ens agent per tal que, precisament, el contracte programa es dissenyi de la forma més acurada possible i esdevingui un instrument real de millora de l'eficiència de l'SPI (López Casasnovas, Puig-Junoy, Planas Miret, 2003).

Des del camp de l'estudi de la gestió pública, trobem que reiteradament i des de finals del segle passat, pel que fa a la situació de la gestió pública a Espanya, es reclama que es doni resposta a diverses mancances resumides en dues famílies de limitacions: falta d'incentius organitzatius i falta d'incentius individuals (Ortún, 1995). Com a solució a la primera limitació apareix, entre d'altres, la introducció d'una major competència en el sector públic, que es pot aconseguir amb la concertació de la producció de serveis públics, o, si més no, amb un major equilibri entre la producció pròpia i la concertada. En relació amb la limitació derivada de la falta d'incentius individuals, caldria, com postula la Nova gestió pública, una major introducció de tècniques de gestió de les empreses en el món públic: gestió professional activa, mesures explícites de rendiment, èmfasi en el producte i no en el procediment, tendència a la desagregació en unitats més petites i cultura de servei i orientació a l'usuari.

Pel que fa al camp dels incentius, els autors també troben necessari clarificar conceptes. Partint de la base que tota estructura disposa dels seus propis incentius, el que cal discernir és si tots són convenients. Els incentius han d'anar lligats a l'objectiu de l'organització. Cal ser curós a l'hora de definir els objectius i comunicar-los de manera que s'entenguin. Cal establir objectius que siguin mesurables per poder aplicar incentius possibles. Cal tenir en compte que com més bé es pugui mesurar una actuació, més potents seran els incentius. Cal introduir incentius personals i incentius grupals, i, dintre dels incentius personals, cal poder avaluar el treball en comparació amb d'altres en situacions comparables. Finalment, també cal concloure que si un aspecte del treball no és del tot recompensable, pot ser millor no recompensar-ne cap. Tenint en compte totes aquestes consideracions, en una estructura descentralitzada, com pot ser la d'un ens instrumental, qui pren les decisions ha de poder tenir motius per prendre les més correctes, cosa que suposa que en una organització hi ha d'haver un sistema d'incentius (Ortún, 1996).



3.3 Estructura i organització administrativa

En la mesura que aquest treball versa sobre la conveniència de disposar d'una estructura organitzativa dins de l'Administració de la Generalitat de Catalunya que connecti l'Administració principal i la instrumental, cal analitzar referències sobre teoria de l'estructura i l'organització administrativa.

Quan Mintzberg, en la seva obra *La estructuración de las organizaciones*, dibuixa les macrofuncions d'una organització, hi distingeix cinc parts: el nucli estratègic, la línia mitjana i el nucli d'operacions, que formen la part jeràrquica de l'estructura, i en la part horitzontal, al costat de la línia mitjana, hi hauria la tecnoestructura i l'*staff* de suport. En el cas que ens ocupa, si el resultat d'aquest treball indica que cal crear una nova estructura en l'Administració de la Generalitat de Catalunya, seria conseqüent amb la seva missió de reforçar la connexió entre Administració principal i agent que formés part de l'anomenada "tecnoestructura", ja que seria una àrea de normalització com a mitjà de coordinació d'ambdós subjectes (Mintzberg, 1988).

De forma més concreta, quan una organització es vol dotar d'una nova estructura cal revisar-ne components fonamentals: jerarquia, divisionalització, sistemes de coordinació i control, llocs de treball, unitats i diferència entre les unitats sectorials i les unitats de serveis comuns (Ramió, 2010).

A l'hora de dissenyar l'estructura que es proposarà en aquest treball, serà important tenir en compte les etapes de creació d'una unitat administrativa tal com les exposa Ramió (2010): definició del propòsit, objectius estratègics i operatius, funcions, activitats i tasques, consideració dels factors de contingència interns i externs, disseny de l'estructura i dels llocs de treball i, finalment, implantació dels sistemes d'enllaç i regulació.

Atès que l'estructura s'emmarcarà en el si de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, seguirà el model organitzatiu de l'Administració general de l'Estat, ja que aquest és el model que la comunitat autònoma de Catalunya va reproduir en el moment de configurar la seva administració (Ballart i Ramió, 2000).

Finalment, atès que la unitat que es proposa dissenyar formarà part d'un departament de la Generalitat i tindrà vocació de ser creada a tots ells, caldrà seguir allò que la normativa de la mateixa Generalitat de Catalunya disposa i prendre nota de les consideracions que López Jalle (2010) fa en el seu llibre *Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya* sobre els requisits que han de complir les unitats organitzatives. Així, caldrà tenir en compte el disseny o l'enumeració de les funcions atribuïdes a la nova estructura, sense que es pugui donar duplicitat respecte d'altres estructures.

La nova estructura a crear, si és el cas, caldrà que superi diverses fases (López Jalle, 2010):

- Detecció de necessitat d'una reestructuració o reorganització, ja sigui per deficiència de les estructures actuals, ja sigui perquè aquestes estructures no responen a les previsions esperades o per una possibilitat de millora.
- Quantificació dels recursos disponibles i necessaris i de les possibilitats del marc normatiu.
- Identificació del nou model organitzatiu.
- Definició del primer nivell de l'estructura, responsabilitats i funcions dels altres nivells descendents.

4. Marc normatiu

4.1 La regulació de l'SPI de la Generalitat de Catalunya

En aquest apartat es pretén analitzar quina és la situació normativa que regula les obligacions tant de l'Administració matriu com dels seus ens instrumentals.

L'SPI de l'Administració de la Generalitat de Catalunya està regulat en una dispersió de normes de naturalesa diversa. A la taula 1 hi ha recollides, de forma no exhaustiva, les normes (lleis, decrets, ordres, acords de govern i instruccions) que a data d'avui incideixen directament o indirectament en l'Administració pública catalana i el seu sector públic de manera més rellevant.

A l'efecte d'aquest treball, s'han revisat cinc grans blocs de normativa, que fan referència als aspectes següents: creació, adscripció, registre i extinció; gestió economicofinancera; gestió patrimonial i contractual; gestió de recursos humans, i transparència.

Una anàlisi detallada d'aquestes normes no aportaria més elements de judici a aquest treball, però sí que ha permès destacar-ne tres aspectes, que són la dispersió normativa, l'obsolescència i la poca claredat:

- La regulació que afecta l'SPI és extensa, i, malgrat que conté certa homogeneïtat, no sempre s'aplica a totes les tipologies d'ens amb la mateixa intensitat. D'altra banda, la dispersió per àmbits d'actuació dificulta l'actuació dels operadors d'aquest ens, sobretot si són de petita dimensió i amb poca capacitat de disposar de personal expert.
- Pel que fa a l'antiguitat de les normes, trobem que en els darrers temps s'han regulat aspectes com la supervisió contínua, el funcionament del registre d'ens i les fundacions públiques, però a Catalunya bona part de la normativa que afecta l'SPI va ser promulgada fa més de vint anys.
- La tercera observació és que, tot i que s'ha anat avançant en els darrers temps pel que fa a la regulació dels ens de la Generalitat de Catalunya, encara queden àmbits d'ambigüitat o poca claredat. Aquest

seria el cas de la classificació de les tipologies d'ens, que no queda ben definida a l'Estatut de l'empresa pública catalana, mentre que a escala estatal sí que ho ha fet la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic. Altres aspectes clau per a la governança del sector públic tenen poca plasmació normativa, i, a més, queden recollits en normes sectorials.

La conclusió que s'extreu d'aquest marc normatiu és que, si més no en l'àmbit que regula el règim jurídic i la governança de l'SPI, seria moment de fer una refosa de normes que aportés claredat i simplifiqués la feina dels operadors jurídics i gerencials, i que aprofités per regular les relacions entre l'Administració matriu i l'ens instrumental.

Taula 1. Recull de normativa

Creació, adscripció, registre i extinció	
1	Decret legislatiu 2/2002, de 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.
2	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
3	Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres.
4	Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
5	Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.
6	Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.
7	Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa.
8	Llei 5/2017, de 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 radio-tòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.
9	Ordre ECO/22/2015, de 26 de gener, per la qual es regula el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
10	Acord de Govern de 10 de juliol de 2012, pel qual s'aproven criteris per la creació, la modificació i la supressió d'entitats participades per la Generalitat, per a la presa de participació i la desvinculació d'entitats existents i per a la tramitació de determinades propostes d'acord del Govern relatives a les fundacions.
11	Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
Gestió econòmica i financera	
12	Decret legislatiu 3/2002 de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.
13	La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
14	Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.
15	Instrucció, d'11 de gener de 2011, de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals incloses a l'Acord de Govern de 23 de setembre de 2008.
16	Instrucció, d'11 de gener de 2011, de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals en el sector administracions públiques, segons SEC/95, d'acord amb el que preveu l'article 71.5 de la Llei de finances públiques de Catalunya.
17	Ordre HAP/2015/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
18	Resolució de 16 de desembre de 2013, conjunta de la Intervenció General i la Direcció General de Pressupostos per la qual s'aproven els criteris i els formularis de valoració de l'impacte econòmic i pressupostari de les operacions de dissolució o desvinculació d'entitats dependents de la Generalitat de Catalunya.

19	Reial decret 1514/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el Pla general de comptabilitat.
20	Ordre VEH/137/2017, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Pla general de comptabilitat pública de la Generalitat de Catalunya (PGCPGC).
21	Decret 259/2008, de 23 de desembre, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya.
Gestió patrimonial i contractual	
22	Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya.
23	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.
24	Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública.
Gestió de recursos humans	
25	Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública.
26	Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP).
27	Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
28	Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.
Transparència, bon govern i protecció de dades	
29	Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
30	Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garanties dels drets digitals.

Font: Elaboració pròpia.

Pel que fa a la creació, l'adscripció, el registre i l'extinció, trobem la normativa següent:

- Decret legislatiu 2/2002, de 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.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres.
- Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
- Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.
- Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.
- Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa.
- Llei 5/2017, de 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.
- Ordre ECO/22/2015, de 26 de gener, per la qual es regula el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

- Acord de Govern de 10 de juliol de 2012, pel qual s’aproven criteris per a la creació, la modificació i la supressió d’entitats participades per la Generalitat, per a la presa de participació i la desvinculació d’entitats existents i per a la tramitació de determinades propostes d’acord del Govern relatives a les fundacions.
- Llei 26/2010, de 3 d’agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Com hem dit, el sector públic de l’Administració de la Generalitat de Catalunya està regulat en una dispersió de normes de naturalesa diversa. En l’àmbit concret de la seva creació, la seva adscripció, el seu registre i la seva extinció, veiem com la normativa autonòmica que regula aquest espai de l’Administració és antiga i ha quedat revisada recentment per la normativa estatal. En aquest context, ens trobem que l’Estatut de l’empresa pública catalana, el text refós del qual data de l’any 2002, ha deixat de recollir la realitat del que és avui dia el sector públic instrumental a Catalunya i s’ha vist superat per diferents lleis sectorials, mentre que, en l’àmbit de l’Estat espanyol, la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, ha acabat de configurar el panorama d’aquest tipus d’ens.

La supervisió continuada, insinuada tímidament en l’Estatut de l’empresa pública catalana, i l’obligatorietat d’inscripció al Registre general d’ens són els dos aspectes que, amb caràcter bàsic, ha definit la Llei 40/2015 per a totes les administracions públiques en relació amb els seus ens instrumentals. Ambdues activitats ja estaven recollides en la legislació catalana a través de disposicions que formen part de les anomenades “lleis d’acompanyament”, com és el cas de la creació del Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya, creat per la Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres, amb la finalitat de poder dur un control exhaustiu continuat de les entitats que l’integrin. Amb tot, no és fins al 2015, amb la promulgació de l’Ordre ECO/22/2015, de 26 de gener, per la qual es regula el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya, que es perfila definitivament aquest registre.

Pel que fa a la supervisió continuada, no s’aborda directament a la legislació catalana fins a la promulgació de la Llei 5/2017, de 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.

Arran de la situació de crisi econòmica que arrenca l’any 2007, l’Administració de la Generalitat de Catalunya va iniciar, a instàncies de la Resolució 621/VIII, de 24 de febrer de 2010, un treball de racionalització i simplificació de l’estructura del sector públic. Així, amb el Decret Llei 4/2010, de 3 d’agost, de mesures de racionalització i simplificació de l’estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, es van eliminar i refundre entitats en un primer intent de reordenació del panorama instrumental, que va tenir continuïtat en la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, on s’establia que el Govern havia d’impulsar un procés de racionalització, reducció i simplificació del nombre de les entitats que componen el seu sector públic, especialment el no administratiu, amb l’objectiu de disposar d’un sector públic sostenible, eficaç i eficient, que no comporti un llast per al dèficit públic i per a la qualitat dels serveis públics. En aquesta línia de reorganització i simplificació del sector públic —però sense entrar en la definició o la catalogació de la tipologia d’ens instrumentals— trobem la Llei 19/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, i la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l’activitat administrativa. Finalment, en la Llei 5/2017, de 28 de març, s’introdueixen també una sèrie de modificacions normatives que continuen orientades a la reestructuració i la racionalització del sector públic.

Amb el conjunt de lleis, decrets i normes que es van succeint, es va acabant de perfilar quines són les entitats que formen el sector públic instrumental català i quina és la seva regulació. Així, entre el que disposen el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, i el Decret legislatiu 2/2002, de 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, es pot concloure que formen part del sector públic la tipologia d'entitats amb personalitat jurídica pròpia següents: entitats autònomes administratives; entitats autònomes comercials, industrials o financeres; entitats de dret públic sotmeses a dret privat; entitats de dret públic singulars; societats mercantils, consorcis, fundacions i qualsevol entitat amb personalitat jurídica on la Generalitat de Catalunya participi en el seu capital en més del 50% o tingui majoria absoluta de dret de vot en el seu òrgan de govern. Aquesta categorització s'infereix del que estableix l'Ordre ECO/22/2015, de 26 de gener, per la qual es regula el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya. Això no obstant, cal concloure que la classificació d'aquesta ordre difereix una mica del que l'Acord de Govern de 2012 estableix per a la creació i la modificació d'ens, quan enumera de forma més compactada la tipologia d'ens que es poden crear: entitat autònoma administrativa, entitat de dret públic sotmesa a dret privat, societat mercantil, consorci i fundació.

En l'àmbit concret de la regulació de les fundacions a Catalunya, no ha estat fins al 2017, amb la promulgació de l'esmentada Llei 5/2017, de 28 de març, que s'ha definit un règim jurídic exhaustiu per a aquests ens del sector públic —exclosos els centres CERCA i la fundació ICREA—, complementari al règim general establert pel Codi civil català, amb l'objectiu de millorar l'eficiència i l'eficàcia en la gestió de les fundacions i en l'ús que fan dels recursos públics, segons dicta el mateix preàmbul de la Llei.

Finalment, i en l'aspecte concret de l'estructura i l'organització dels ens del sector públic de la Generalitat de Catalunya, cal destacar, d'una banda, la normativa continguda en la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que regula les atribucions dels consellers i els secretaris generals en relació amb organismes autònoms i altres entitats del sector públic que en depenen, així com les normes per resoldre els conflictes d'atribucions, i, d'altra banda, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que, a més de ser la norma que regula el funcionament del sector públic quan aquest exerceixi potestats administratives, regula profusament la creació i el règim dels consorcis.

En l'àmbit economicofinancer, examinem les normes següents:

- Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.
- Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.
- Instrucció, d'11 de gener de 2011, de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals incloses a l'Acord de Govern de 23 de setembre de 2008.
- Instrucció, d'11 de gener de 2011, de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals en el sector administracions públiques, segons SEC/95, d'acord amb el que preveu l'article 71.5 de la Llei de finances públiques de Catalunya.
- Ordre HAP/2015/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

- Resolució de 16 de desembre de 2013, conjunta de la Intervenció General i la Direcció General de Pressupostos, per la qual s'aproven els criteris i els formularis de valoració de l'impacte econòmic i pressupostari de les operacions de dissolució o desvinculació d'entitats dependents de la Generalitat de Catalunya.
- Reial decret 1514/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el Pla general de comptabilitat.
- Ordre VEH/137/2017, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Pla general de comptabilitat pública de la Generalitat de Catalunya (PGCPGC).
- Decret 259/2008, de 23 de desembre, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya.

La Llei de finances públiques de Catalunya dedica diversos articles a les entitats instrumentals de la Generalitat de Catalunya: estableix les obligacions de les entitats del sector públic per ser beneficiàries d'aval i operacions d'endeutament, determina la necessitat de signatura de contractes programa, estableix normes sobre l'estructura formal bàsica del programa d'actuació de les empreses, estableix el tipus de funció interventora de què poden ser objecte les entitats i el control financer, així com la documentació comptable que ha de trametre el sector públic a la Intervenció General a l'efecte del control comptable i financer i d'elaboració del compte general i la consolidació de comptes.

Per la seva banda, la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en tant que té per objectiu l'establiment dels principis rectors que vinculen tots els poders públics als quals s'ha d'adequar la política pressupostària del sector públic orientada a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, com a garantia del creixement econòmic sostingut i la creació d'ocupació, regula el sector públic atenent el Sistema europeu de comptes nacionals i regionals. Consagra, també per als ens instrumentals, el principi d'estabilitat pressupostària, i, igualment, regula el principi de responsabilitat per incompliment de normes de dret comunitari, configurat com que les administracions públiques i qualssevol altres entitats integrants del sector públic que, en l'exercici de les seves competències, incompleixin obligacions derivades de normes del dret de la Unió Europea –i com a conseqüència el Regne d'Espanya sigui sancionat per les institucions europees– han d'assumir, en la part que els sigui imputable, les responsabilitats que derivin d'aquest incompliment.

Al marge de les consideracions de tipus general que les lleis comentades anteriorment estableixen, mitjançant les lleis de pressupostos es concreten les obligacions o les regles que regeixen cada any en matèria econòmica i pressupostària.

D'altra banda, en el camp de l'àmbit economicofinancer, i en desplegament de la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, les entitats, igual que les administracions territorials, han de trametre un volum important de documentació per a coneixement de l'Administració central, segons el que estableix l'Ordre HAP/2105/2012, d'1 d'octubre. Aquesta obligació es completa, pel que fa a les entitats de la Generalitat de Catalunya, mitjançant un seguit de disposicions de *soft law*, que generalment deriven de la Intervenció General i que acaben de definir les obligacions de les entitats del sector públic. En aquest sentit, trobem les dues instruccions d'11 de gener de 2001 que regulen el termini i la documentació que les entitats han de trametre a la Intervenció General, i també la Resolució conjunta de 16 de desembre de 2013, de la Intervenció i la Direcció General de Pressupostos, per la qual s'aproven els criteris i els formularis de valoració de l'impacte econòmic i pressupostari de les operacions de dissolució o desvinculació d'entitats dependents de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, per completar les normes a les quals estan sotmeses les entitats del sector públic en l'àmbit economicofinancer cal fer referència a les que regulen específicament la comptabilitat, com ara el Reial decret 1514/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el Pla general de comptabilitat, i l'Ordre VEH/137/2017, de 29 de juny, per la qual s'aprova el Pla general de comptabilitat pública de la Generalitat de Catalunya (PGCPGC), i també el Decret 259/2008, de 23 de desembre, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya, que afecta les entitats públiques que tenen la forma de fundació.

En l'àmbit de gestió patrimonial i contractual, cal parlar esment en la normativa següent:

- Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya.
- 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.
- Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública.

La gestió patrimonial de les entitats del sector públic es troba recollida en el Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya. Les entitats instrumentals estan sotmeses a aquesta Llei per a la majoria d'accions que deriven de la gestió dels béns mobles i immobles: poden tenir adscrits béns de domini públic, sense que n'adquireixin la propietat; estan sotmeses a un règim d'informació i autorització prèvia en el cas d'adquisició de béns immobles mitjançant compravenda o arrendament, o per a projectes d'obra que modifiquin edificis destinats a serveis administratius. També requereixen autorització per a tot el règim d'assegurances. Han de complir les directrius sobre criteris d'ocupació d'espais. Estan sotmeses a les directrius que en matèria d'inventari de béns mobles, immobles i dels drets immaterials de propietat industrial, intel·lectual i els títols valors estableixi el departament de la Generalitat competent en matèria patrimonial. Això no obstant, pel que fa a l'alienació de títols representatius de capital en empreses mercantils, la mateixa normativa patrimonial fa una remissió a allò que s'especifiqui en el Decret legislatiu 2/2002, de 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.

En l'àmbit contractual, cal dir que actualment la normativa bàsica de contractes, recollida en 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, s'aplica de manera íntegra al sector públic.

L'àmbit d'aplicació subjectiu d'aquesta llei inclou totes les entitats que formen part de la tipologia d'entitats instrumentals de la Generalitat de Catalunya, i les qualifica en la majoria de casos com a poder adjudicador amb categoria d'Administració pública i en altres casos només com a poder adjudicador. Fins i tot en el cas que un ens administratiu no sigui considerat poder adjudicador, la Llei de contractes del sector públic, en els articles 321 i 322, estableix quin és el règim de contractació aplicable.

Al marge de la normativa estatal bàsica, la normativa autonòmica aplicable també als ens públics de la Generalitat de Catalunya en matèria de contractació administrativa és la recollida en el Decret Llei 3/2016,

de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, i la que deriva de les lleis de mesures, com ara l'article 159 de la Llei 5/2017, de 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.

En l'àmbit de gestió de personal, cal parar atenció en la normativa següent:

- Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública.
- Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP).
- Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

En general, en l'àmbit de la gestió de personal cal dir que hi conviuen diversos règims, segons les característiques de cadascun dels tipus d'ens de què es tracti. Així, trobem que el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, exclou de la seva aplicació el personal que desenvolupa les seves tasques en les entitats de dret públic subjectes al dret privat, que es regeix per la seva normativa específica. Tanmateix, el personal dels organismes autònoms sí que es regeix per aquesta norma, i pot ser personal funcionari, eventual, interí o laboral.

Altres àmbits regulats pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, són determinats aspectes de l'excedència, la redistribució d'efectius i el registre d'òrgans de representació del personal —aquests dos darrers, per la modificació introduïda per la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

Pel que fa als principis d'accés al treball públic, les entitats han de respectar, a banda dels principis constitucionals —igualtat, mèrit i capacitat—, els altres principis establerts en els articles 52, 53, 54, 55 i 59 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP). Aquesta normativa també els és aplicable en aspectes com ara la mobilitat, algunes situacions derivades de les excedències i les suspensions de funcions de personal, que, un cop remogut, no pot treballar al sector públic en aquestes circumstàncies.

Pel que fa a la funció directiva, en general, les lleis de creació d'organismes autònoms i d'algunes entitats de dret públic sotmeses a dret privat preveuen que el seu òrgan unipersonal de direcció es regeixi per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. D'aquesta manera, en aquests tipus d'ens trobem alts càrrecs que desenvolupen funcions directives.

Finalment, per a la resta d'entitats s'apliquen les normes sobre personal d'alta direcció executiva que estan recollides en la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

En l'àmbit de transparència, bon govern i protecció de dades, analitzem breument les normes següents:

- Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, inclou en el seu àmbit d'aplicació la totalitat d'entitats que formen part de l'SPI, de manera que la seva activitat queda sotmesa a la transparència activa de forma plena. En aquest sentit, han de posar a disposició la informació que la Llei recull mitjançant el Portal de la Transparència i han de complir les normes per a la reutilització de la informació que es facilita. Així mateix, també els són aplicables les normes del règim sancionador que la Llei estableix.

Com la resta d'administracions públiques, els àmbits sobre els quals han de facilitar informació són els enumerats en l'article 8 de la llei: l'organització institucional i l'estructura administrativa; la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial; les decisions i les actuacions amb una rellevància jurídica especial; la plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu; els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències; els contractes i els convenis; les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics; els informes i els estudis; els plans, els programes i les memòries generals; la informació estadística; la informació geogràfica; les matèries i les actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma; qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

Així mateix, les disposicions contingudes en la llei en relació amb bon govern, en especial el Codi de conducta dels alts càrrecs, afecta directament el personal directiu de les entitats de l'SPI.

En matèria de protecció de dades, a banda de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, les entitats també hauran de donar compliment a allò que disposa el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.

En la mesura que l'objectiu de la normativa és la protecció de les persones físiques en allò que fa referència al tractament i la lliure circulació de les seves dades personals i també a la garantia dels drets digitals de la ciutadania, no hi ha cap exclusió de l'àmbit d'aplicació de la llei respecte de l'SPI. Així, se li aplica tot allò que deriva del mateix objectiu de la Llei i tot allò que específicament es regula en relació amb el sector públic de manera global: encarregat de tractament, autoritat de protecció de dades, mesures de seguretat específiques de l'àmbit del sector públic, i mesures en relació amb els registres de personal del sector públic.

5. Metodologia i tècniques

Un cop feta l'aproximació al tema d'aquest treball des de la recerca bibliogràfica i el marc normatiu, per acabar-lo de contextualitzar s'han dut a terme entrevistes i s'han recollit dades. S'han estudiat les obligacions a les quals ha de fer front l'SPI per enquadrar el seu paper com a ens instrumental. També s'ha accedit als estudis existents sobre l'SPI per determinar si la hipòtesi de treball podia ser realitzable.

Les entrevistes han anat dirigides a les tres unitats transversals que tenen més a veure amb la direcció estratègica i el control de l'acompliment amb l'objectiu de copsar si veuen la necessitat de disposar d'una unitat departamental d'orientació i control del sector públic.

D'altra banda, també s'ha adreçat una enquesta a les 39 persones responsables de gestionar el pressupost dels departaments, els recursos humans i els gabinets tècnics, per tenir en compte la visió de les unitats departamentals que es repeteixen en tots els organigrames i que més relació tenen amb l'SPI.

Amb la recollida de dades s'ha intentat presentar la dimensió dels ens instrumentals de la Generalitat de Catalunya i mostrar quina és la magnitud de les obligacions de tot tipus que aquests ens han de complir.

6. Anàlisi i resultats de la recerca

6.1 Funcions de les unitats centrals de control de l'SPI

La Generalitat de Catalunya disposa de tres unitats que desenvolupen funcions de control de l'SPI. Es tracta de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental, la Intervenció Adjunta per al Control d'Entitats del Sector Públic i la Sub-direcció General de Seguiment d'Entitats i Participacions de la Generalitat. Les seves funcions es detallen en cada apartat:

1. L'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental, del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública.
 - a. Donar suport i assessorar els departaments i les entitats del sector públic instrumental en l'anàlisi i l'avaluació de les funcions, l'organització, els recursos, les formes de prestació dels serveis, el catàleg de serveis i la gestió de les entitats que formen part del sector públic instrumental de la Generalitat des d'una perspectiva multidisciplinària.
 - b. Proposar plans d'actuacions de racionalització i millora de la gestió del sector públic instrumental per tal que els òrgans competents els aprovin.
 - c. Facilitar la supervisió contínua de les entitats que formen part del sector públic instrumental de l'Administració de la Generalitat per avaluar la subsistència dels motius que van justificar la seva creació.
 - d. Executar les tasques derivades de les mesures dels plans d'actuacions establerts i impulsar els departaments de l'Administració de la Generalitat en aquelles actuacions que els corresponguin, així com fer-ne el seguiment i donar-los suport.
 - e. Proposar criteris d'actuació i metodologies relatives a la governança, l'organització, els sistemes d'informació, la coordinació, el funcionament, els recursos materials, econòmics, corporatius i patrimonials, els recursos humans, les formes de prestació dels serveis i la contractació de les entitats del sector públic instrumental, en coordinació amb els òrgans competents per raó de la matèria.
 - f. Desenvolupar, facilitar i, si s'escau, portar a terme les auditories administratives en els termes que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre, en les entitats del sector públic instrumental

de l'Administració de la Generalitat, tenint en compte criteris d'eficàcia, eficiència, racionalitat i simplificació, i proposar-hi les millores pertinents.

- g. Reforçar la coordinació adequada entre les unitats competents en matèria d'organització, de recursos humans, patrimonial i economicofinancera pel que fa als expedients de creació, fusió, supressió i altres modificacions de caràcter estructural de les entitats del sector públic instrumental que proposin els departaments o les entitats del sector públic, i fer-ne el seguiment.
 - h. Coordinar la integració en un únic sistema del conjunt d'informació relativa a les entitats del sector públic.
 - i. Facilitar la implantació i el desenvolupament de mesures de bon govern en el sector públic instrumental de l'Administració de la Generalitat.
 - j. Donar suport a la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració en els processos de col·laboració publicoprivada, en coordinació amb altres òrgans amb funcions en la matèria.
 - k. Qualsevol altra funció de naturalesa anàloga que li sigui encomanada.
2. La Intervenció Adjunta per al Control d'Entitats del Sector Públic, de la Intervenció General.
- a. Planificar, dirigir, coordinar, verificar, controlar i executar, en l'àmbit del sector públic de la Generalitat i en el marc del pla de control financer, les funcions de control sobre les entitats que integren el sector públic de la Generalitat i sobre les seves entitats participades, excepte les del sector sanitari.
 - b. Gestionar l'Inventari d'ens del sector de les administracions públiques de la Generalitat, en l'àmbit economicofinancer i en termes del Sistema Europeu de Comptes, sens perjudici de les competències de la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.
 - c. Elaborar els projectes de disposicions que afecten matèries que li competeixen.
 - d. Assessorar els òrgans responsables de gestionar recursos públics en l'àmbit de les entitats públiques en relació amb matèries vinculades a les seves competències, i la Generalitat en matèries relacionades amb les entitats públiques.
 - e. Coordinar, inspeccionar, assessorar i impulsar les actuacions dels òrgans de control intern de les entitats del sector públic de la Generalitat, excepte les del sector sanitari.
 - f. Avaluar la situació economicofinancera de les entitats del sector públic de la Generalitat d'acord amb els principis d'estabilitat pressupostària i financera.
 - g. Proposar l'elaboració de disposicions, metodologies i procediments aplicables en l'àmbit del control de les entitats del sector públic de la Generalitat i les seves participades, així com proposar instruccions i directrius per a la supervisió i la direcció dels controls realitzats per les societats d'auditoria de comptes o auditors de comptes.
 - h. Totes les de naturalesa anàloga que li encarreguin o que li atribueixi la normativa vigent.
3. Sub-direcció General de Seguiment d'Entitats i Participacions de la Generalitat, de la Direcció General del Patrimoni.
- a. Vetllar per la conservació, la protecció, la defensa i la gestió eficient del patrimoni de la Generalitat de Catalunya que correspon a la participació, directa o indirecta, en qualsevol entitat amb personalitat jurídica pròpia i als drets que en deriven.
 - b. Emetre un informe, en l'àmbit funcional de la Direcció General, sobre els expedients de propostes d'acord del Govern que impliquen modificacions en la composició del sector públic de la Generalitat de Catalunya, en els drets polítics o econòmics de la Generalitat de Catalunya respecte de les entitats que la integren o en les quals participa, o en el seu règim jurídic.

- c. Emetre un informe, en l'àmbit funcional de la Direcció General, sobre avantprojectes de llei i projectes de decret que impliquin la creació, la modificació o la supressió d'entitats del sector públic de la Generalitat o en les quals participa.
- d. Formar i mantenir el Registre del sector públic i l'Inventari d'entitats que integren el sector públic de la Generalitat de Catalunya o en les quals participa.
- e. Assessorar els departaments i les entitats que integren el sector públic de la Generalitat de Catalunya o en les quals participa, en el disseny i la implementació d'operacions patrimonials en l'àmbit material de la Sub-direcció General amb l'objectiu de racionalitzar i simplificar l'estructura del sector públic de la Generalitat i les seves participacions.
- f. Executar, en coordinació amb les altres unitats amb funcions en l'àmbit del sector públic de la Generalitat i en les quals participa, les mesures del seu àmbit funcional que s'estableixin en normes i plans o programes interdepartamentals sobre racionalització i simplificació, i participar en la definició dels sistemes corporatius d'informació i d'avaluació d'objectius.
- g. Dirigir i supervisar la formació que fan els departaments de la Generalitat de Catalunya de l'Inventari del patrimoni immaterial.
- h. Totes les de naturalesa anàloga que li encarreguin o que li atribueixi la normativa vigent.

6.2 Entrevista a les unitats transversals en relació amb l'SPI

L'objectiu de les entrevistes estava orientat a copsar si els responsables de control i coordinació del sector públic veien la necessitat que pretén cobrir aquest treball: la millora de la governança de l'SPI mitjançant la participació prèvia d'una unitat departamental especialitzada en el control i la supervisió.

Es van fer entrevistes a les persones responsables de les unitats següents: l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental (en endavant, ORSPI), la Intervenció Adjunta per al Control d'Entitats del Sector Públic (en endavant, IACESP) i la Sub-direcció General de Seguiment d'Entitats i Participacions de la Generalitat (en endavant, SGSEP).

En concret, les preguntes que es van fer a les entrevistes van anar dirigides a diversos àmbits d'actuació, i prenen com a base els resultats de dues enquestes fetes el 2012 i el 2015 encarregades per l'ORSPI i les funcions de les unitats entrevistades. El guió que es va seguir a les entrevistes es pot consultar en l'annex I.

Les conclusions generals de les tres entrevistes dutes a terme són les següents:

- Les funcions que desenvolupen aquestes tres unitats haurien de ser assumides en primera instància pels departaments als quals estan adscrites les unitats de l'SPI, ja que el volum d'entitats del sector públic impedeix que les unitats transversals puguin dedicar-hi una atenció exhaustiva a cadascuna, tot i que disposen d'informació i coneixement amplis de la situació. Els diferents departaments de la Generalitat s'organitzen i exerceixen el control sobre l'SPI de forma desigual. No es pot dir que tots ells estiguin davant la mateixa situació quan parlem d'SPI.
- La majoria de departaments de la Generalitat no disposen d'un interlocutor que conegui a fons l'estat financer, comptable i de drets de les entitats adscrites. Aquesta afirmació tampoc és absoluta, ja que depèn molt de cada departament i del pes que tingui el seu SPI adscrit.

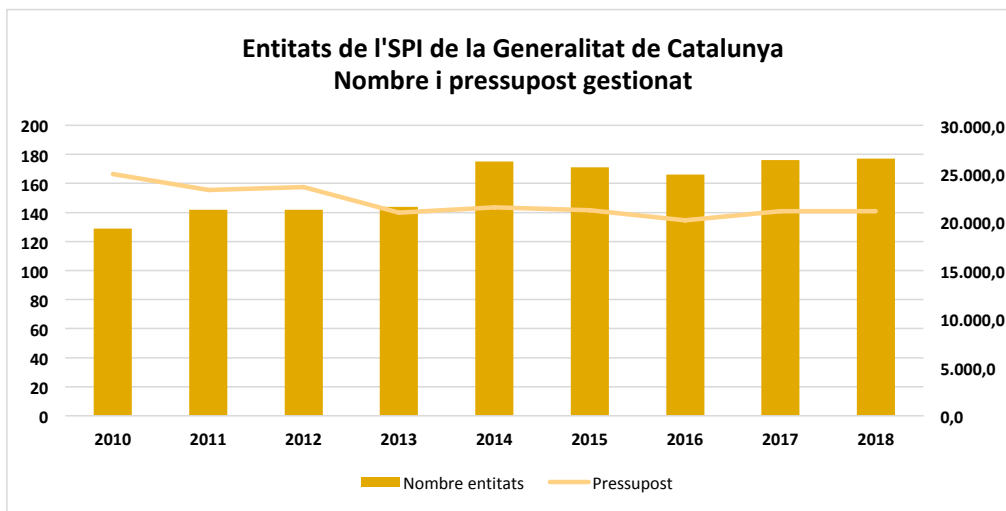
- Respecte de la governança, tot i que en els darrers quinze o vint anys la situació ha millorat força i s'ha incrementat la consciència procedimental, cal insistir que els departaments han de reforçar el control i el coneixement sobre les qüestions que es decideixen en els consells de direcció de les entitats de l'SPI i també sobre temes de gestió o comptabilitat. Caldria formar i informar millor els alts càrrecs departamentals i els directius del sector públic dels riscos i les conseqüències de les accions i les decisions que es prenen en matèria comptable i de quina és la responsabilitat que assumeixen.
- En relació amb la capacitat dels departaments per establir l'estratègia sobre la qual ha de pivotar l'acció de l'SPI, no hi ha cap dubte que les direccions generals o les secretaries sectorials dels departaments de la Generalitat tenen el coneixement necessari, però s'evidencia la manca de coneixement tècnic per definir indicadors, mesuradors i també objectius per plasmar en els contractes programa.
- Pel que fa als coneixements i al funcionament de l'SPI, des del punt de vista del compliment de les seves obligacions a tot nivell, es remarca que la dimensió de cada entitat és rellevant: normalment les entitats més petites i que tenen poca estructura tenen més dificultats per donar compliment a la gran quantitat d'obligacions que han de portar a terme. Les entitats més grans generalment tenen ple coneixement de les seves obligacions i es coordinen amb les unitats transversals quan han de realitzar accions que requereixen el seu coneixement. En general, però, es posa èmfasi en la manca de formació; caldria incrementar-ne les capacitats.
- També consideren que és necessari fer el control sobre l'activitat contractual, sobre subvencions i sobre política de personal, i amb coneixement de tècniques de definició d'objectius clars i indicadors eficaços.
- Algunes de les estratègies que es podrien implementar serien l'elaboració d'una guia que permetés als directius de l'SPI situar-los en la lògica administrativa, l'aprofundiment en la política de vinculació de retribució a resultat, l'establiment d'un calendari d'actuacions de l'SPI i el fet de disposar de personal o unitats especialitzades en seu departamental.
- Creuen que els seria molt útil disposar, si no d'una unitat, sí d'un interlocutor departamental a qui confiar les directrius estratègiques de la Generalitat i de qui obtenir informació respecte del sector públic, atès que podrien interactuar amb menys persones i coordinar millor la supervisió de les polítiques que cal implantar. Seria també una mesura beneficiosa per a les entitats de l'SPI que els permetria disposar d'un referent departamental.

6.3 Recollida de dades

Per analitzar l'SPI de la Generalitat de Catalunya s'han recollit diverses dades sobre nombre, tipologia, possible classificació i importància en termes de pressupost, de contractació i d'ocupació.

No ha calgut dur a terme una tasca *ex novo* de recollida de dades, ja que tant el Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública com el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda disposen de dades que fan públiques i que són perfectament reutilitzables. En aquest apartat exposem una petita mostra de les dades que estan disponibles a l'adreça següent:

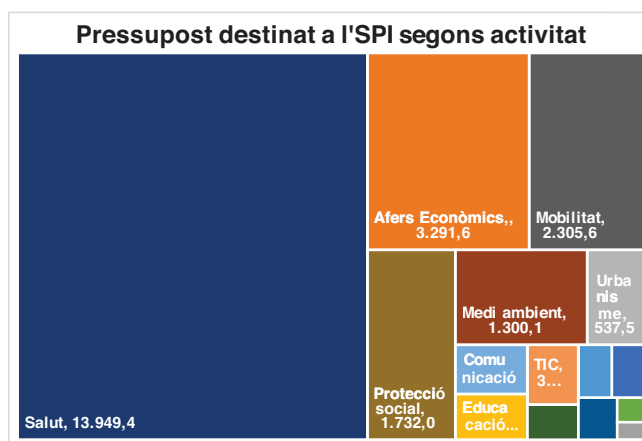
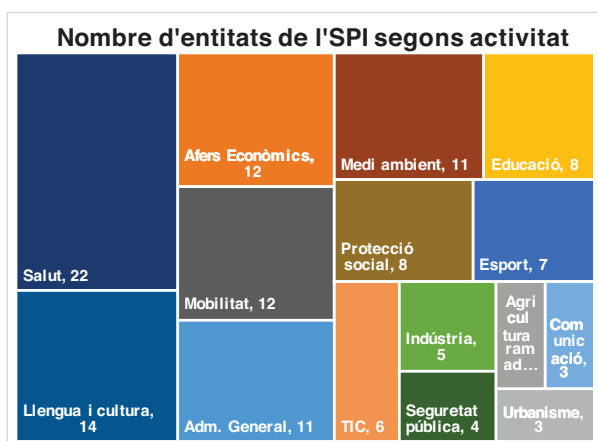
Aquestes dades ens diuen que, en la data de tancament d'aquest treball, l'SPI majoritari de la Generalitat de Catalunya el formen 177 entitats, que mouen un pressupost de més de 21.000 milions d'euros (el 66,4% del total del pressupost de despesa consolidat de la Generalitat de Catalunya el 2018).



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental.

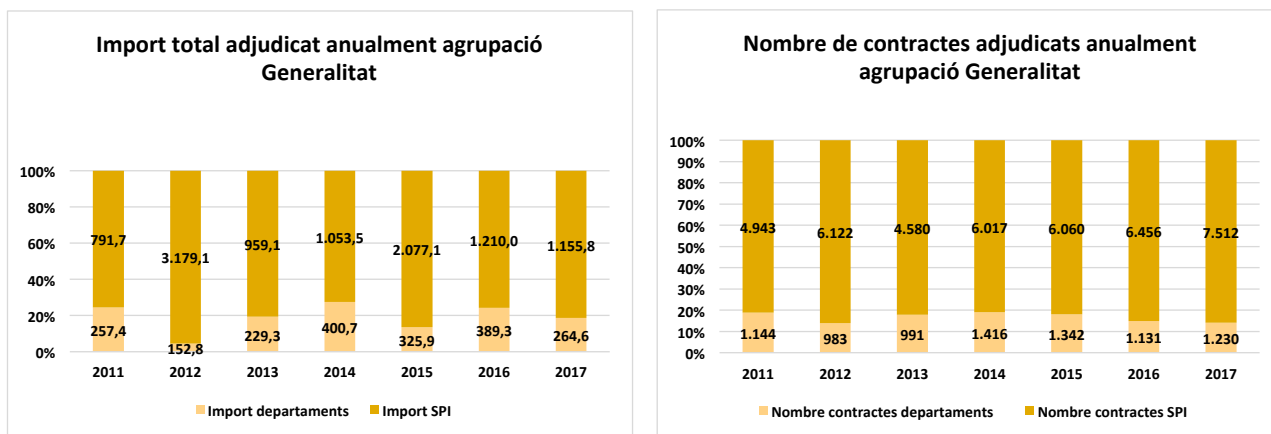
El nombre d'ens segons les activitats que desenvolupen mostra que es concentren majoritàriament en els camps següents: salut, llengua i cultura, afers econòmics, mobilitat, medi ambient, administració general, protecció social i educació.

Del total del pressupost destinat a l'SPI, les activitats de més rellevància pressupostària són, per ordre de major a menor pes, les relacionades amb salut, afers econòmics, mobilitat, protecció social i medi ambient.



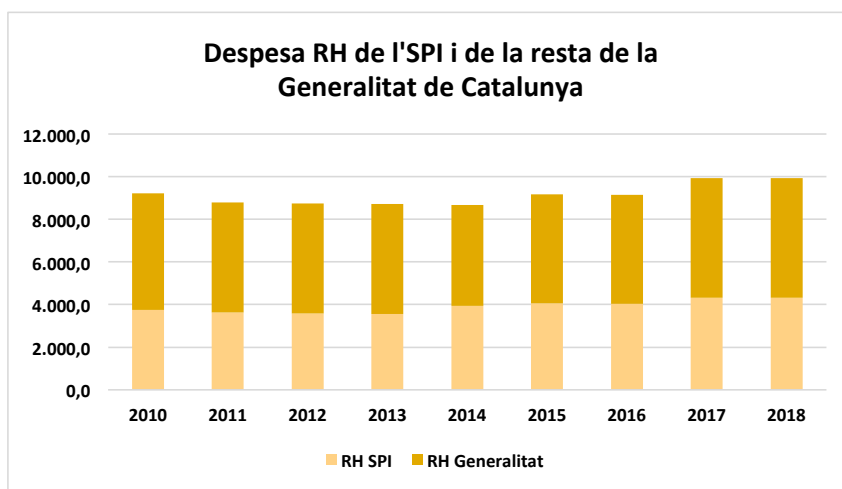
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental.

L'any 2017, del pressupost que la Generalitat de Catalunya va dedicar a compra pública, un 81,4% correspon a la contractació de l'SPI, sector que constitueix el major comprador en nombre de contractes.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció General de Contractació Pública (RPC).

Per la seva banda, segons el Banc de dades d'ocupació pública, amb dades actualitzades l'estiu del 2018, el nombre d'efectius de recursos humans del sector públic és de 80.397, xifra que representa el 62,5% de tot el personal que treballa a la Generalitat. Pel que fa a l'import del pressupost destinat a les remuneracions d'aquest personal, representa un total de 4.328,6 milions d'euros el 2018 i un percentatge del 43,49% del total que hi destina la Generalitat.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental i dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Des del punt de vista de la naturalesa de les entitats que formen l'SPI, en trobem bàsicament de 7 tipologies, entre les quals destaquen en nombre els consorcis (taula 2).

Taula 2. Nombre d'ens segons tipologia

Nombre	Tipologia d'ens
57	Consortis
18	Entitats autònomes administratives
2	Entitats comercials industrials i financeres
38	Entitats de dret públic sotmeses a dret privat
3	Entitats de naturalesa superior
34	Fundacions
25	Societats mercantils
177	Total

Font: Elaboració pròpia.

6.4 Anàlisi de les obligacions del sector públic

A banda del marc normatiu al qual ens referíem en l'apartat 4, i per tal de dur a terme l'anàlisi de quines són les obligacions del sector públic, s'ha fet un repàs de la normativa que se li aplica. Les taules que es poden consultar a continuació recullen un resum d'aquestes obligacions en els camps economico-financer, patrimonial, contractual, de política de recursos humans i de transparència. La conclusió que se n'extreu és que el ventall obligacional que l'SPI no pot menystenir és d'una gran dimensió que en moltes ocasions, com ja s'apunta en l'apartat 4, pot suposar un risc d'incompliment per a moltes de les entitats de l'SPI, sobretot si són de petita dimensió, a causa de la seva manca de recursos humans i tècnics especialitzats.

Pel que fa a les obligacions economicofinanceres, en podem distingir de dos tipus: les que tenen les entitats del sector públic de la Generalitat perquè així ho reclama la normativa estatal i les que han de complir d'acord amb la normativa de la mateixa Generalitat. La taula 3 inclou les obligacions que exigeix la normativa estatal.

Taula 3. Informació economicofinancera que han de trametre les institucions, segons la normativa estatal.

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.	6	Principi de transparència. La comptabilitat de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, han de contenir informació suficient i adequada que permeti verificar la seva situació financera, el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria.	X	X	X	X	X	X	X
	11	Principi d'estabilitat. L'elaboració, aprovació i execució dels pressupostos i altres actuacions que afectin les despeses o ingressos de les administracions públiques i altres entitats que formen part del sector públic s'ha de sotmetre al principi d'estabilitat pressupostària.	X	X	X	X	X	X	X
	27	El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques pot sol·licitar a les comunitats autònomes i les corporacions locals la informació necessària per garantir el compliment de les previsions d'aquesta Llei, així com per atendre qualsevol altre requeriment d'informació exigit per la normativa comunitària. La informació subministrada ha de contenir, com a mínim (...) e) Amb caràcter no periòdic, detall de totes les entitats dependents de les comunitats autònomes i corporacions locals incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei	X	X	X	X	X	X	X
Ordre HAP/2105/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.	6	Informació sobre els marcs pressupostaris.	X	X	X	X	X	X	X
	7	Informació sobre personal.	X	X	X	X	X	X	X
	11	Obligacions no periòdiques de subministrament d'informació referida a l'Inventari d'ens del sector públic estatal, autonòmic i local.	X	X	X	X	X	X	X
	13.5	Obligacions anuals de subministrament d'informació. Abans de quinze dies de de la data de la seva remissió al parlament o cambra de comptes, i en tot cas abans del 20 de novembre, els comptes anuals de l'exercici anterior de la comunitat autònoma. (Comprensius del compte general i comptes anuals de totes les entitats.)	X	X	X	X	X	X	X
	13.6	Obligacions anuals de subministrament d'informació. Abans de quinze dies des de la publicació de la Llei de pressupostos, i en tot cas abans del 31 de gener, el contingut complet dels pressupostos generals de l'exercici corresponent, que ha d'integrar, almenys, els pressupostos i estats financers inicials de tots els subjectes i entitats.	X	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia.

D'altra banda, el sector públic també ha de fer front a les obligacions que li exigeix la Generalitat a través de la Llei de finances públiques i les instruccions que la Intervenció General i la Direcció General de Pressupostos han dictat, que es recullen en la taula 4.

Taula 4. Informació economicofinancera que ha de trametre el sector públic institucional, segons la normativa de la Generalitat

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.	21.5	Les entitats (...) han de trametre mensualment al Departament d'Economia i Finances un estat de llur situació financera.		X	X	X			X
	22 bis	Han d'informar el Departament d'Economia i Finances sobre les disposicions que efectuin de les operacions d'endeutament formalitzades, i també de l'aplicació que en fan.	X	X	X	X	X	X	X
	31 bis	Han d'impulsar i coordinar l'avaluació econòmica de les polítiques públiques per tal d'assegurar la rellevància, l'eficiència i l'efectivitat tant de les polítiques existents com de les futures.	X	X	X	X	X	X	X
	35 bis	Les entitats que d'acord amb les normes del sistema europeu de comptes (SEC) han estat classificades en el sector d'Administració pública de la Generalitat no poden efectuar transferències de crèdit o generacions de crèdit derivades de nous ingressos financers que comportin un augment de l'import total de llurs despeses no financeres en termes del SEC, llevat que disposin de l'autorització del Govern, i amb un informe previ del departament competent en matèria d'economia i finances.	X	X	X	X	X	X	X
	53 bis	Els representants de la Generalitat en els òrgans de decisió dels consorcis, les fundacions i altres entitats, de qualsevol forma jurídica admesa en dret, en què participa la Generalitat han d'obtenir, amb l'exercici previ del dret de vot, les autoritzacions següents: a) Per a operacions d'endeutament o d'aval per un import superior al 50% dels fons patrimonials o dels recursos propis de l'entitat en qüestió o que sobrepassin la participació de la Generalitat, cal l'autorització del Govern, per mitjà del conseller o consellera competent en matèria d'economia i finances. Per imports inferiors cal l'autorització del departament competent en matèria d'economia i finances.	X	X	X	X	X	X	X
	69	El Govern, a proposta de la Intervenció General, pot acordar les modalitats de control que ha d'exercir la Intervenció en els òrgans, les entitats del sector públic de la Generalitat, els procediments o les actuacions, amb els requisits que es determinin, per tal de millorar l'eficàcia i l'eficiència en les seves finalitats.	X	X	X	X	X	X	X
	76 bis	Han de trametre a la Intervenció General mensualment, dins el mes següent, o amb la periodicitat que es determini, la informació d'acord amb el contingut que a aquest efecte ha d'establir la Intervenció General.	X	X	X	X	X	X	X
	81.2	Han de presentar a la Intervenció General els comptes anuals aprovats abans del 31 de març de l'any posterior al de tancament.		X					
	81.2	Han de formular els seus comptes anuals d'acord amb els principis comptables que els són aplicables i s'han de comunicar a la Intervenció General i posar a disposició dels responsables de l'auditoria abans del 31 de març de l'any posterior.	X		X	X	X	X	X
	81.3	Han de trametre els comptes anuals degudament aprovats per l'òrgan corresponent amb l'informe d'auditoria a la Intervenció General i a la Sindicatura de Comptes abans del 30 de juny.	X		X	X	X	X	X

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
Instruccions d'11 de gener de 2011 de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals incloses a l'Acord de Govern de 23 de setembre de 2008 Instruccions d'11 de gener de 2011 de la Intervenció General sobre la informació economicofinancera a trametre per les unitats institucionals incloses en el sector administracions públiques segons SEC/95, d'acord amb el que preveu l'article 71.5 de la Llei de finances públiques de Catalunya. (*)	2	Trimestralment, les entats públiques han d'enviar a la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya, els estats financers (Balanç de situació, Compte de pèrdues i guanys i l'apartat A) Ingressos i despeses reconeguts de l'estat de canvis en el patrimoni net), així com l'execució del pressupost.	X	X	X	X	X	X	X
	2	Anualment, dins la tramesa de tancament definitiu, han d'enviar a la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya els estats financers (Balanç de situació, Compte de pèrdues i guanys i l'apartat A) Ingressos i despeses reconeguts de l'estat de canvis en el patrimoni net), així com l'execució del pressupost i la relació d'operacions amb tercers.	X	X	X	X	X	X	X

(*) Actualment l'article 71.5 de la Llei de finances públiques no està redactat en els termes que la instrucció cita. No obstant això, la informació que les entitats han de trametre a la Intervenció General és vigent.

Font: Elaboració pròpia.

Així mateix, les obligacions de les entitats en matèria de patrimoni i contractació es resumeixen en les taules 5 i 6.

Taula 5. Obligacions i informació que han de trametre les unitats institucionals, segons la normativa de patrimoni.

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades							
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM	
Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya	10	<p>Béns patrimonials i de domini públic.</p> <p>Poden sol·licitar al Departament d'Economia i Finances, mitjançant el departament de qui depenguin o al qual estiguin vinculats, i per al compliment de llurs fins, l'adscripció de béns immobles patrimonials de la Generalitat de Catalunya.</p> <p>Únicament es poden adscriure béns de domini públic en relació amb els béns que té assignats el mateix departament del qual depenen i no n'adquireixen la propietat.</p> <p>Han d'utilitzar-los exclusivament per al compliment dels fins que determina l'adscripció, d'una manera directa o mitjançant la percepció de les rendes o els fruits. En el cas que el bé adscrit no es dediqui al compliment de les finalitats previstes, s'ha d'incorporar al patrimoni de la Generalitat.</p>		X	X					X
	15	<p>Per adquirir i arrendar béns immobles o drets.</p> <p>Han de trametre a la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya, prèviament a la formalització del contracte corresponent, una còpia íntegra de l'expedient de contractació per a l'emissió de l'informe previ, que té el caràcter de vinculant.</p> <p>Un cop signat el contracte d'adquisició o arrendament, n'han de trametre a la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya una còpia o una fotocòpia degudament compulsada.</p>		X	X	X				X
	15	<p>Redacció i execució dels projectes d'obres per a construir o reformar immobles destinats a ús administratiu (VEC > 600.000 euros, IVA exclòs) requereixen per a llur licitació un informe favorable de la Direcció General del Patrimoni.</p> <p>Un cop acabada l'obra, han de trametre a la Direcció General del Patrimoni la informació sobre el cost final de les obres fetes (acta de recepció de les obres i la certificació final).</p>	X	X	X	X	X	X	X	X
	15 bis	Els immobles destinats a ús administratiu ocupats han de complir els criteris d'ocupació i les tipologies d'espais que siguin establerts.		X	X	X				X
	16	<p>Adquisició a títol oneros de quotes, parts alíquotas o títols representatius del capital d'empreses.</p> <p>Correspon al Govern acordar l'adquisició per part de l'Administració de la Generalitat i concedir les autoritzacions per a aquesta finalitat a les entitats del seu sector públic.</p>		X	X	X				X
	20.3	<p>Béns mobles o drets de propietat intel·lectual.</p> <p>El departament competent en matèria de patrimoni pot acordar la cessió gratuïta o amb contraprestació de béns mobles i de l'ús dels drets de la propietat intel·lectual a favor d'entitats vinculades a la Generalitat.</p>	X	X	X	X	X	X	X	X
	24	<p>Ús dels béns.</p> <p>Els béns propietat de les entitats autònomes de caràcter administratiu de la Generalitat que no siguin necessaris per al compliment dels seus fins s'han d'incorporar al patrimoni de la Generalitat.</p>		X						

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
	28.1	Ús de béns immobles de domini públic. Si implica la limitació o l'exclusió d'altres, exigeix l'atorgament d'un permís d'ocupació temporal per part de la persona titular del departament competent en matèria patrimonial, si no implica la realització d'obres de caràcter permanent.	X	X	X	X	X	X	X
	31	Els representants de la Generalitat en les administracions d'organismes, institucions, entitats i empreses que utilitzen béns i drets de la Generalitat de Catalunya han d'atendre les instruccions que els doni el Departament d'Economia i Finances, d'acord, si fos del cas, amb els altres departaments interessats per raó de la matèria.	X	X	X	X	X	X	X
	36	Assegurances. Quan contractin serveis d'assegurances, han de sol·licitar, prèviament a la licitació pública o invitació a persones candidates, l'informe tècnic de la direcció general competent en matèria de patrimoni. L'informe, que té caràcter preceptiu, ha d'analitzar les condicions econòmiques i tècniques que regulen la contractació i llur adequació a la normativa sectorial i a la gerència de riscos de la Generalitat.	X	X	X	X	X	X	X
	37	Inventari general del patrimoni. Formen part d'aquest inventari els béns adscrits al sector públic. S'han de complir les directrius que el departament competent en matèria de patrimoni estableixi per a facilitar les dades que han de constar en aquest inventari.	X	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia.

Taula 6. Obligacions i informació que han de trametre les unitats institucionals, segons la normativa de contractació pública.

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
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.	Aplicació íntegra	Quan els ens institucionals siguin poder adjudicador.	X	X	X	X	X	X	X
	321	Adjudicació de contractes de les entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador: - Necessitat de redacció d'instruccions internes de contractació. - Possibilitat de contractar sense les instruccions internes.	Entitats que no compleixin els requisits per a ser considerades poder adjudicador segons l'article 3.3 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre.						
	322	Adjudicació de contractes de les entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador: - Efectes, modificació i extinció dels contractes							
Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública.	Aplicació íntegra	Contractes del sector públic subjectes i no subjectes a regulació harmonitzada que tramiti el sector públic de la Generalitat de Catalunya.	X	X	X	X	X	X	X
Llei 5/2017, de 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 envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.	159	En la mesura que són articles que afecten de forma genèrica la contractació administrativa a Catalunya en matèries com ara: - Mesures de promoció de la lliure concurrència i publicitat contractual. - Mesures de foment de l'ètica i la responsabilitat social.	X	X	X	X	X	X	X
	161	Modificació de la Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública	X	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia

Pel que fa a l'anàlisi de les obligacions que el sector públic ha de complir en matèria de personal, trobem, d'una banda, la normativa sobre incompatibilitats que afecten els directius del sector públic (taula 7), i, de l'altra, la normativa respecte de la resta de personal (taula 8).

Taula 7. Incompatibilitats que afecten els càrrecs directius del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya.

Norma	Art.	Obligació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.	2	<p>Àmbit d'aplicació</p> <p>Tenen la consideració d'alts càrrecs al servei de la Generalitat als efectes d'aquesta Llei:</p> <p>(...)</p> <p>h) El director o directora gerent de l'Institut Català de la Salut i els titulars de les direccions que en depenen, el director o directora de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i el director o directora del Servei Català de la Salut.</p> <p>i) El director o directora general de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i els directors de les empreses que en depenen.</p> <p>j) Els presidents, els directors generals, els directors executius i els gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director o directora general.</p> <p>k) Els presidents, els directors generals, els directors executius, els gerents i els consellers delegats de les entitats autònomes i de les empreses de la Generalitat incloses en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut de l'empresa pública catalana, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec dels pressupostos de l'entitat o empresa de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres anteriors, llevat d'altres incompatibilitats legalment establertes.</p> <p>l) Els presidents, els patrons, els directors, els gerents i els apoderats de les fundacions i els consorcis en els quals l'Administració de la Generalitat, directament o indirectament, participi o als quals aportí més del 50% del capital o del patrimoni, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec de la Generalitat de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres de la a a la k.</p>	X	X	X	X	X	X	X
	Disposició addicional primera	<p>Comunicació de les designacions i els nomenaments d'alts càrrecs per les entitats de dret públic i per les societats, les fundacions i els consorcis amb participació de l'Administració</p> <p>Les entitats de dret públic dependents de l'Administració i les societats, les fundacions i els consorcis en els quals l'Administració, directament o indirectament, participi o als quals aportí més del 50% del capital o del patrimoni han de comunicar, en el termini de quinze dies a partir del nomenament, al conseller o consellera competent en matèria de funció pública, les designacions i els nomenaments que efectuïn en llurs òrgans rectors per als càrrecs a què fa referència l'article 2, i també les altres dades que es determinin per reglament.</p>	X	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia

Taula 8. Obligacions o afectacions legislatives en matèria de personal que afecten el sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya.

Norma	Art.	Obligació/Afectació	Entitats obligades							
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM	
Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública.	1	Objectius de la Llei El personal funcionari i també laboral que presta serveis en aquestes entitats s'ordena i regula mitjançant aquesta Llei.		X	X					
	2	Àmbit d'aplicació (...) 3. Queden exclosos de l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei: (...) c) El personal que presta serveis en les entitats de dret públic subjectes al dret privat, que es regeix per la seva normativa específica. Les lleis de creació de les esmentades entitats han de determinar, si s'escau, el règim a què s'ha de subjectar el personal funcionari adscrit o cedit a aquestes.					X			
	10	Classes de personal 1. És personal al servei de l'Administració de la Generalitat l'integrat en els departaments de la Generalitat, en els seus organismes autònoms administratius, en les entitats gestores de la Seguretat Social i en les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial i financer, d'acord amb les seves normes de creació. 2. El personal es classifica en: funcionaris, personal eventual, personal interí i personal laboral.		X	X					
	20	Obligatorietat d'inscripció al Registre Tot el personal a què fa referència aquesta Llei ha de figurar inscrit en el Registre General de Personal, dependent del departament que té atribuïdes les competències en matèria de funció pública.		X	X					
	40	Jubilació anticipada (...) La declaració de jubilació anticipada incentivada impedeix d'ocupar llocs de treball en el sector públic sota cap mena de relació funcional o contractual, ja sigui de naturalesa laboral o administrativa.	X	X	X	X	X	X	X	X
	42	Principis de selecció D'acord amb els principis enunciats per l'article 103.1 de la Constitució, l'Administració de la Generalitat selecciona tot el seu personal amb criteris d'objectivitat, en funció dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat dels aspirants, i mitjançant convocatòria pública. En el procés de selecció s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escripta.		X	X	X				
	82	Consolidació de grau en les situacions de serveis especials o excedència forçosa Les disposicions d'aquest article també són aplicables als funcionaris que han exercit càrrecs executius en els ens públics als quals fan referència les lletres a i b de l'article 1, de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana.		X	X	X				X

Norma	Art.	Obligació/Afectació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
	86	<p>Excedència voluntària</p> <p>(...)</p> <p>c) Per incompatibilitats. Es concedeix si els funcionaris públics es troben en situació de servei actiu en un altre cos o una altra escala de qualsevol de les administracions públiques o passen a prestar serveis en organismes o entitats del sector públic, sempre que no els correspongui de quedar en una altra situació i llevat que hagin obtingut l'autorització pertinent de compatibilitat, d'acord amb la legislació d'incompatibilitats. L'òrgan competent pot concedir automàticament i d'ofici aquest tipus d'excedència.</p> <p>(...)</p> <p>5. L'excedència voluntària incentivada té una durada de cinc anys i impedeix d'ocupar llocs de treball en el sector públic sota cap tipus de relació funcional o contractual, ja sigui de naturalesa laboral o administrativa.</p>	X	X	X	X	X	X	X
	104 bis	<p>Retribucions de funcionaris en pràctiques</p> <p>(...)</p> <p>2. Excepcionalment, en el cas que el funcionari en pràctiques tingui una vinculació prèvia com a funcionari de carrera o interí, personal laboral fix o temporal amb la mateixa administració a què pertany el cos o escala a què aspira ingressar, pot optar per percebre les retribucions que li corresponen com a funcionari en pràctiques o bé per percebre les retribucions del lloc que ocupava amb càrrec als crèdits del departament, organisme o ens d'adscripció. En ambdós casos, si escau, ha de continuar percebent l'antiguitat que té reconeguda.</p>	X	X	X	X	X	X	X
	Disposició addicional onzena	<p>De la data inicial de consolidació del grau personal</p> <p>(...)</p> <p>3. Les garanties retributives establertes en l'apartat anterior també són aplicables, en els mateixos termes, als funcionaris de carrera que exerceixen o hagin exercit durant més de dos anys seguits o tres amb interrupcions un càrrec de caràcter executiu mitjançant un nomenament per decret del Govern, en els ens públics a què fan referència les lletres a i b de l'article 1 de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana.</p>		X	X	X			X
	Disposició addicional vint-i-sisena	<p>Reassignacions funcionals d'empleats públics</p> <p>Amb la finalitat d'aconseguir un millor aprofitament dels recursos que garanteixi l'eficàcia del servei que es presta als ciutadans, els departaments i les entitats del sector públic que hi estan vinculades, en el marc de convenis de col·laboració interadministrativa o de programes per al desenvolupament de projectes d'interès comú, identificats i amb l'informe previ del departament competent en matèria de funció pública, poden dur a terme reassignacions funcionals d'empleats públics, d'acord amb la normativa laboral i de funció pública aplicable.</p>	X	X	X	X	X	X	X
	Disposició addicional vint-i-vuitena	<p>Registre d'òrgans de representació del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes i entitats dependents.</p>	X	X	X	X	X	X	X

Norma	Art.	Obligació/Afectació	Entitats obligades						
			C	EAA	EACIF	EDP	ENS	F	SM
Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.	2	Àmbit d'aplicació Aquest Estatut s'aplica al personal funcionari i, en allò que procedeixi, al personal laboral al servei de les administracions públiques següents: (...) b) Les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla. (...) d) Els organismes públics, agències i altres entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques (a les quals s'aplica aquesta Llei).	X	X	X	X	X	X	X
		23	Àmbit d'aplicació de la Llei de pressupostos en matèria de personal	X	X	X	X	X	X
En general, les derivades del compliment de les lleis de pressupostos. Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.	24 a 26	Retribucions de personal funcionari i estatutari		X	X				
	27	Retribucions del personal laboral	X	X	X	X	X	X	X
	29	Retribucions personal directiu	X	X	X	X	X	X	X
	31	Oferta d'ocupació pública per al 2017 i contractació de personal fix	X	X	X	X	X	X	X
	32	Nomenaments i contractacions de personal temporal en l'exercici del 2017	X	X	X	X	X	X	X
	33	Requisits per a la determinació o modificació de retribucions del personal laboral i del personal	X	X	X	X	X	X	X
	34	Limitació de l'augment de despeses de personal	X	X	X	X	X	X	X
	35	Gratificacions per serveis extraordinaris i hores extraordinàries	X	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia.

6.5 Anàlisi del nivell de governança dels departaments

Per analitzar el compliment de les obligacions i les necessitats dels departaments que tenen adscrites entitats del sector públic, s'han fet servir els estudis que la Generalitat de Catalunya té sobre la situació de l'SPI.

El primer va ser l'*Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya* de 5 maig de 2010, on es feia una anàlisi detallada dels SPI de la Generalitat. Es va dur a terme d'acord amb els criteris relatius a creació o modificació d'entitats que establí l'Acord de Govern de 23 setembre 2008. Posteriorment, el 2012, es va fer un nou estudi: *Estudi sobre la governança del sector públic vinculat de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*.

Sobre la base d'aquests dos estudis, el 2016 se'n va elaborar un tercer anomenat *Estudi sobre el sistema de governança de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya*, que va tenir una taxa de resposta del 87%. El qüestionari de l'estudi incloïa preguntes de les dimensions següents: perfil del directiu; autonomia de gestió; instruments de relació; instruments de planificació, seguiment i avaluació; òrgans de govern, i identitat corporativa.

Entre aquestes dimensions, es destaca que malgrat que el 60% dels enquestats manifesten disposar d'un instrument de relació, aquests instruments presenten diferents graus de sofisticació i solidesa, i només un 34,5% són un contracte programa o de gestió.

Pel que fa a les conclusions que fan referència a la millora de la governança, també cal destacar que l'estudi conté un apartat dedicat als factors crítics i a les propostes de millora de la governança que les entitats enquestades consideren rellevants. La importància dels factors segons els resultats de l'enquesta es reflecteix en la taula 9.

Taula 9. Factors crítics per a una relació eficaç entre entitat i departament segons el règim d'autonomia d'entitats.

Factors crítics per a una relació eficaç entre entitat i departament	N	%
Comunicació i coordinació	92	28,1
Fixar objectius i revisar resultats	83	25,4
Millorar marc finançament	49	15
Respectar autonomia i singularitat de les entitats	42	12,8
Revisar estructures de govern	26	8
Canvis organitzatius	23	7
Gestió RH	12	7

Font: Estudi sobre el sistema de governança de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya (2016).

A continuació es reproduïxen algunes de les conclusions d'aquest informe en relació amb els factors crítics identificats que més rellevància han mostrat en l'enquesta:

“Els factors crítics més esmentats es referien a una millora de la comunicació i la coordinació entre entitat i departament (28% de les respostes). Els elements més rellevants identificats en aquesta categoria eren, entre d'altres, la necessitat de:

- Definir interlocutors clars, estables i que actuïn com a veritables referents.
- Millorar la coordinació i la comunicació (fer-les més eficaces).
- Reforçar la transparència i la confiança institucional (inclosa la seguretat jurídica).

La segona categoria més important de factors crítics tenia a veure amb oportunitats de millora dels mecanismes de concertació i seguiment dels objectius (25% de les respostes). S'hi incloïen elements relatius a:

- Definir les polítiques o l'orientació estratègica de l'àmbit d'actuació.
- Consensuar objectius i/o activitats entre departament i entitat, i dotar-los de certa estabilitat.
- Fixar els objectius en instruments de concertació (plans estratègics, contractes programa, etc.) o millorar els existents.
- Introduir mecanismes de retiment de comptes i d'avaluació de resultats.

Aquesta darrera categoria de factors és també present en algunes de les referències a l'autonomia i la singularitat de les entitats com a elements clau de la governança (13% de les respostes): el reforç dels mecanismes de retiment de comptes es proposa com a fórmula per incrementar l'autonomia de gestió. Altres elements es refereixen en genèric a la necessitat de respectar o reforçar l'autonomia de gestió de les entitats o d'adaptar la relació entre departament i entitat a les singularitats d'aquesta última.

El tercer grup de factors esmentats més sovint es referia a la millora del marc de finançament (15%). Els comentaris es refereixen sobretot a la necessitat de dotar d'estabilitat el finançament tant a curt termini (compliment dels compromisos anuals) com a mitjà termini (plans de finançament). S'esmenten també algunes mancances relatives a plans d'inversió.”

Els resultats de la pregunta sobre propostes de millora de la governança coincideixen en molts aspectes amb els factors crítics apuntats. Per tant, cal concloure que les entitats esperen dels departaments d'adscripció que millorin els aspectes següents:

- els mecanismes de coordinació i comunicació;
- la definició dels marcs de relació (contractes programa), en el sentit que siguin més clars i més estables, i
- sistemes de control més flexibles i adaptables a les entitats.

6.6 Anàlisi de les estructures departamentals i les funcions de governança

a) Funcions transversals dels departaments

En la taula 10 es pot veure quines són les funcions que desenvolupen en relació amb l'SPI les unitats centrals adscrites a les secretaries generals dels 13 departaments de la Generalitat de Catalunya.

Taula 10. Òrgans centrals/transversals amb funcions relacionades amb el sector públic instrumental de la Generalitat de Catalunya.

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	- Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis	Gabinet Tècnic Coordinar , sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i entitats adscrites.
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	- Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Sub-direcció General d'Auditoria i Inspecció Internes - Direcció de Serveis	Gabinet Tècnic Coordinar les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i entitats adscrites. Donar suport i assessorar tècnicament en el funcionament dels observatoris i de les taules sectorials adscrites a la Secretaria General i, si s'escau, a la resta d'observatoris i taules adscrites a altres unitats del Departament o als seus organismes i entitats adscrites.

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Gabinet Tècnic - Assessoria Jurídica - Direcció de Serveis 	<p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i entitats adscrites.</p> <p>Sub-direcció General de Recursos Humans, Organització i Règim Interior (Direcció de Serveis)</p> <p>Elaborar, fer el seguiment i avaluar els plans d'actuació departamentals en matèria d'organització i dimensionament de recursos del Departament, incloses les entitats adscrites o que en depenen, així com assessorar els diversos òrgans del Departament sobre aquestes matèries.</p> <p>Analitzar, estudiar i elaborar les propostes de creació, modificació i optimització de les estructures orgàniques i funcionals del Departament i de les entitats adscrites, així com assegurar la seva implementació i avaluació.</p> <p>Sub-direcció General de Gestió Econòmica, Contractació i Patrimoni (Direcció de Serveis)</p> <p>Coordinar les activitats de seguiment de les entitats adscrites o dependents del Departament i supervisar i analitzar el compliment dels objectius econòmics dels contractes programa i altres figures anàlogues.</p>
Empresa i Coneixement	<ul style="list-style-type: none"> - Direcció de Serveis - Àrea de Planificació i Transparència - Àrea d'Anàlisi i Prospectiva - Assessoria Jurídica 	<p>Àrea de Planificació i Transparència</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i entitats adscrites, i fer el seguiment i valorar l'acció de Govern en els programes i les actuacions dels àmbits de competència del Departament.</p> <p>Vetllar pel compliment dels principis de transparència a les entitats i els organismes autònoms adscrits al Departament, fent-ne el seguiment.</p> <p>Àrea d'Anàlisi i Prospectiva</p> <p>Assessorar les diferents unitats directives del Departament en les actuacions d'anàlisi i prospectiva que desenvolupin en l'àmbit de la seva competència.</p> <p>Àrea de Suport a la Planificació, Anàlisi i Avaluació en l'Àmbit d'Universitats i Recerca (Secretaria d'Universitats i Recerca)(*)</p> <p>Donar suport a la planificació estratègica de les polítiques de la Secretaria d'Universitats i Recerca i de les unitats directives i de les entitats que en depenen.</p>
(*) La Secretaria d'Universitats i Recerca depèn directament del conseller/a del Departament d'Empresa i Coneixement.		
Educació	<ul style="list-style-type: none"> - Direcció de Serveis - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic 	<p>Direcció de Serveis</p> <p>L'administració, el règim interior i la gestió dels serveis generals del Departament, sota la direcció del/de la secretari/ària general, i la coordinació dels serveis que porten a terme els organismes que en depenen.</p> <p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i de les entitats adscrites.</p> <p>Servei de Projectes Estratègics i Transparència (Gabinet Tècnic)</p> <p>Vetllar pel compliment dels principis de transparència a les entitats i els organismes autònoms adscrits al Departament, fent-ne el seguiment.</p>

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Interior	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis 	<p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica, la programació i l'avaluació de les polítiques del Departament i dels organismes i entitats adscrites, així com la participació d'aquests en el disseny i la implantació dels plans i programes interdepartamentals aprovats pel Govern.</p> <p>HI HA UN LLOC DE RESPONSABLE DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA EN EL SI DEL GABINET TÈCNIC</p> <p>Sub-direcció General de Gestió Econòmica i Contractació (Direcció de Serveis)</p> <p>Supervisar i analitzar el compliment dels aspectes econòmics dels contractes programa dels organismes autònoms i entitats adscrites al Departament.</p>
Polítiques Digitals i Administració Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Direcció de Serveis - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic 	<p>Sub-direcció General de Gestió Econòmica, Contractacions i Patrimoni (Direcció de Serveis)</p> <p>Coordinar i fer el seguiment de la gestió econòmica dels organismes i entitats públiques adscrites al Departament.</p> <p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i de les entitats adscrites.</p>
Justícia	<ul style="list-style-type: none"> - Direcció de Serveis - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic 	<p>Sub-direcció General de Gestió Econòmica (Direcció de Serveis)</p> <p>Supervisar la planificació i avaluació pressupostària i el seguiment econòmic i pressupostari, des del punt de vista del control de gestió, relatiu al Departament i a les entitats adscrites.</p> <p>Exercir les funcions ordinàries derivades de la tutela administrativa respecte a les entitats adscrites al Departament.</p> <p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica, la programació i l'avaluació tècnica i econòmica de les polítiques del Departament i dels organismes i entitats adscrites, i elaborar els instruments per a la seva implantació.</p> <p>Coordinar les mesures i actuacions destinades a garantir la coherència interna i externa de la imatge corporativa del Departament i de les seves entitats adscrites, supervisant les actuacions en matèria d'identitat visual, disseny gràfic, publicitat, informació i difusió.</p> <p>Impulsar i facilitar la implementació de les polítiques corporatives de foment de la innovació en el funcionament del Departament i de les entitats adscrites, en coordinació amb l'òrgan corresponent del Departament competent en la matèria.</p>

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Presidència	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis 	<p>Gabinet Tècnic</p> <p>Actuar com a òrgan responsable de l'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere en la planificació, la gestió i l'avaluació de les polítiques departamentals, mitjançant l'exercici de les funcions establertes a l'article 8.2 de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i vetllar perquè les entitats adscrites al Departament incorporin aquest òrgan a les seves estructures.</p> <p>Àrea d'Organització (Direcció de Serveis)</p> <p>Elaborar, fer el seguiment i avaluar els plans d'actuació departamentals en matèria d'organització i dimensionament de recursos del Departament, inclosos els organismes que en depenen.</p> <p>Supervisar, coordinar i gestionar els webs i altres eines de comunicació i difusió mitjançant Internet, com ara butlletins electrònics i espais de participació ciutadana, entre altres, promoguts per les unitats directives del Departament de la Presidència, organismes autònoms i ens dependents.</p> <p>Impulsar i facilitar la implementació de les polítiques corporatives de foment de la innovació en el funcionament del Departament i de les entitats adscrites, en coordinació amb l'òrgan corresponent del Departament competent en la matèria.</p>
Salut	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis 	<p>Gabinet Tècnic</p> <p>Desenvolupar el suport tècnic de la coordinació d'estratègies i d'operatives entre els òrgans adscrits al Departament.</p> <p>EXISTEIX UN LLOC D'ADMINISTRADOR DE LA BASE DE DADES D'ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC.</p> <p>Sub-direcció General de Recursos Humans i Salut Laboral (Direcció de Serveis)</p> <p>Dirigir i supervisar l'elaboració d'estudis, informes, propostes de millora i criteris tècnics d'aplicació de la normativa i, en general, l'assessorament jurídic en matèria de règim jurídic del personal del Departament i a petició de les entitats adscrites en les matèries que són competència del Departament de Salut.</p> <p>Sub-direcció General d'Organització i Serveis (Direcció de Serveis)</p> <p>Impulsar i facilitar la implementació de les polítiques corporatives de foment de la innovació en el funcionament del Departament i de les entitats adscrites, en coordinació amb l'òrgan corresponent del departament competent en la matèria.</p> <p>Dirigir i coordinar els serveis generals i les activitats corresponents al règim intern del Departament, així com dur-ne a terme la coordinació en les entitats que en depenen.</p> <p>Sub-direcció General de Recursos Econòmics i Contractació (Direcció de Serveis)</p> <p>Coordinar l'assessorament en matèria econòmica, pressupostària i comptable a les unitats del Departament i els organismes que en depenen, així com elaborar estudis i informes en aquests àmbits.</p>

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Territori i Sostenibilitat	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis 	<p>Assessoria Jurídica Assessorament sobre els estatuts d'organismes autònoms, empreses públiques, consorcis i fundacions en què participa la Generalitat.</p> <p>Gabinet Tècnic Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i les entitats adscrites.</p> <p>Coordinar i supervisar la presència dels representants del Departament en òrgans col·legiats de Govern, d'entitats amb personalitat jurídica pròpia o de comissions, consells i altres òrgans on el Departament hagi de ser present.</p> <p>Fer el seguiment de les actuacions dutes a terme pels organismes i empreses vinculats al Departament i l'anàlisi de l'acompliment dels objectius marcats.</p> <p>Sub-direcció General de Recursos Humans i Relacions Laborals (Direcció de Serveis) Executar la política de relacions laborals del Departament i participar en les negociacions i en la resolució dels conflictes que es puguin produir amb el personal del Departament i amb el personal laboral adscrit als ens vinculats al Departament.</p> <p>Coordinar i donar suport als ens públics vinculats al Departament en la implantació de les actuacions relacionades amb les funcions de la Sub-direcció.</p> <p>Sub-direcció General de Gestió Econòmica, Contractació i Règim Interior (Direcció de Serveis) Coordinar i controlar l'Escola de Sobreestants d'Obres Públiques del Departament.</p> <p>Sub-direcció General d'Organització i Informació (Direcció de Serveis) Supervisar l'elaboració dels projectes de les disposicions que afecten l'estructura organitzativa del Departament i les de creació, modificació o supressió d'entitats instrumentals del Departament i dels organismes que en depenen.</p>
Treball, Afers Socials i Famílies	<ul style="list-style-type: none"> - Direcció de Serveis - Assessoria Jurídica - Gabinet Tècnic 	<p>Gabinet Tècnic Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, la planificació estratègica i l'avaluació de les polítiques del Departament i entitats adscrites.</p> <p>Sub-direcció General de Contractació i Equipaments (Direcció de Serveis) Dirigir, supervisar i controlar la gestió patrimonial dels immobles i dels béns administratius del Departament i les entitats adscrites.</p>

Departament	Unitats de la SECRETARIA GENERAL	Unitats que desenvolupen funcions en relació amb el sector públic Instrumental
Vicepresidència i d'Economia i Hisenda	<ul style="list-style-type: none"> - Gabinet Tècnic - Direcció de Serveis - Assessoria Jurídica 	<p>Gabinet Tècnic</p> <p>Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per definir la planificació estratègica de les polítiques del Departament i de les entitats que hi estan adscrites.</p> <p>Sub-direcció General d'Informació i Suport Tècnic (Direcció de Serveis)</p> <p>Elaborar estudis dels diferents models funcionals i organitzatius de les administracions públiques, així com les mesures de racionalització i d'organització aplicades.</p> <p>Sub-direcció General de Recursos Humans, Organització i Règim Interior (Direcció de Serveis)</p> <p>Assumir la condició d'unitat d'informació departamental i desenvolupar tasques relacionades amb la coordinació, la comunicació, el suport i l'assessorament a les unitats del Departament i a la ciutadania en l'àmbit de la publicitat activa i accés a la informació pública, així com coordinar les unitats d'informació de les entitats del sector públic adscrites.</p> <p>Impulsar i facilitar la implementació de les polítiques corporatives de foment de la innovació en el funcionament del Departament i de les entitats adscrites, en coordinació amb l'òrgan corresponent del Departament competent en la matèria.</p> <p>Coordinar i supervisar la presència dels representants del Departament en òrgans col·legiats de Govern, d'entitats amb personalitat jurídica pròpia o de comissions, consells i altres òrgans en què el Departament ha de ser present.</p>

Font: Elaboració pròpia a partir dels decrets d'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Es constata que la majoria dels departaments desenvolupen les funcions de relació amb l'SPI des de quatre tipus d'unitats ubicades a les secretaries generals: els gabinets tècnics (en 12 dels 13 departaments), les sub-direccions generals que duen a terme la gestió econòmica i la contractació de cada departament (en 7 dels 13 departaments), les sub-direccions generals que gestionen recursos humans (en 4 dels 13 departaments) i les àrees d'organització o similars (en 4 dels 13 departaments).

Les funcions de definició estratègica recauen gairebé sempre en el gabinet tècnic, i la funció d'assignació de recursos sol recaure en les sub-direccions generals de gestió econòmica. Pel que fa a la relació mitjançant contractes programa, només està recollida en dos casos: en els departaments de Cultura i Interior. També s'observa que hi ha pocs departaments que defineixen una funció de control de resultats respecte de l'assoliment d'objectius de l'SPI.

No hi ha en cap departament de la Generalitat una unitat que gestioni íntegrament la relació amb l'SPI o que, entre les seves funcions, concreti totes les que hauria de desenvolupar una administració pública en la seva funció de principal.

b) Anàlisi de les funcions de les unitats de les secretaries generals

El resum de les funcions que tenen a veure amb l'SPI recollides en els decrets d'estructura dels departaments de la Generalitat es resumeixen en la taula 11.

Taula 11. Unitats de primer nivell de les secretaries generals que desenvolupen funcions d'SPI.

Funcions	Nombre departaments	Unitat més comuna
Planificació estratègica	12	GT
Activitat econòmica	6	SGGE
Suport i tutela	2	*
Organització i dimensionament	3	SGRH
Creació i modificació	3	*
Transparència	2	*
Coordinació general	2	*
Imatge corporativa	2	*
Innovació	4	*
Transversalitat de gènere	1	GT
Política de personal	3	SGRH
Òrgans col·legiats	2	*
Gestió patrimonial	1	SGCE

* No hi ha una unitat que es repeteixi en més de dos departaments

Font: Elaboració pròpia a partir dels decrets d'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Les dades que apareixen en la taula 12 reflecteixen les funcions que desenvolupen les unitats adscrites als 13 departaments de la Generalitat en el si de les seves respectives secretaries generals.

Per confeccionar la taula només s'han tingut en compte les funcions que estan relacionades amb l'SPI. Les dades que es recullen en les taules corresponen a les funcions que figuraven en els decrets d'estructura l'agost del 2018.

Les taules pretenen recollir les funcions que majoritàriament es repeteixen en els diferents departaments, que es consideren funcions principals. A continuació, de cada funció es recullen també altres funcions que no es donen de forma majoritària i que tenen a veure amb la que s'ha identificat com a funció principal.

S'han identificat fins a 13 funcions diferents que les unitats centrals desenvolupen i que inclouen la seva relació amb l'SPI. Afecten els àmbits següents:

1. Planificació estratègica
2. Activitat econòmica
3. Suport i tutela
4. Organització i dimensionament
5. Creació i modificació d'SPI
6. Transparència
7. Coordinació general
8. Imatge corporativa
9. Innovació
10. Transversalitat de gènere
11. Política de personal
12. Òrgans col·legiats
13. Gestió patrimonial

Taula 12. Funcions relacionades amb el sector públic institucional que desenvolupen els òrgans centrals dels departaments de la Generalitat de Catalunya.

FUNCIO		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO																																																																																																																																																																					
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP																																																																																																																																																									
PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA	1	GT	GT	GT	APT	GT	GT	GT	GT		GT	GT	GT	GT																																																																																																																																																									
	Variacions de la funció:																																																																																																																																																																						
	Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i entitats adscrites.																																																																																																																																																																						
	Assessorar les diferents unitats directives del Departament en les actuacions d'anàlisi i prospectiva que desenvolupin en l'àmbit de la seva competència.																																																																																																																																																																						
	Donar suport a la planificació estratègica de les polítiques de la Secretaria d'Universitats i Recerca i de les unitats directives i de les entitats que en depenen.																																																																																																																																																																						
	Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica de les polítiques del Departament i dels organismes i les entitats adscrites, així com la participació d'aquests en el disseny i la implantació dels plans i programes interdepartamentals aprovats pel Govern.																																																																																																																																																																						
	Coordinar, sota la direcció de la persona titular de la Secretaria General, les actuacions necessàries per a la definició de la planificació estratègica, la programació i l'avaluació tècnica i econòmica de les polítiques del Departament i dels organismes i entitats adscrites i elaborar els instruments per a la seva implantació.																																																																																																																																																																						
Desenvolupar el suport tècnic de la coordinació d'estratègies i d'operatives entre els òrgans adscrits al Departament.																																																																																																																																																																							
Fer el seguiment de les actuacions dutes a terme pels organismes i empreses vinculats al Departament i l'anàlisi de l'acompliment dels objectius marcats.																																																																																																																																																																							
		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="14">DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO</th> </tr> <tr> <th>EX</th> <th>AG</th> <th>CU</th> <th>EM</th> <th>ED</th> <th>IN</th> <th>JU</th> <th>PD</th> <th>PR</th> <th>SA</th> <th>TS</th> <th>AS</th> <th>VP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>SGGE</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>													DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO														EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP			SGGE																	SGGE															SGGE															SGGE															SGGE															SGGE															SGGE															SGGE															SGGE	
DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO																																																																																																																																																																							
EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP																																																																																																																																																											
		SGGE																																																																																																																																																																					
					SGGE																																																																																																																																																																		
						SGGE																																																																																																																																																																	
							SGGE																																																																																																																																																																
								SGGE																																																																																																																																																															
									SGGE																																																																																																																																																														
										SGGE																																																																																																																																																													
											SGGE																																																																																																																																																												
												SGGE																																																																																																																																																											
ACTIVITAT ECONÒMICA	2			SGGE																																																																																																																																																																			
	Variacions de la funció:																																																																																																																																																																						
	Supervisar i analitzar el compliment dels aspectes econòmics dels contractes programa dels organismes autònoms i entitats adscrites al Departament.																																																																																																																																																																						
	Supervisar la planificació i avaluació pressupostària i el seguiment econòmic i pressupostari, des del punt de vista del control de gestió, relatiu al Departament i a les entitats adscrites.																																																																																																																																																																						
	Coordinar i fer el seguiment de la gestió econòmica dels organismes i entitats públiques adscrites al Departament.																																																																																																																																																																						
	Coordinar l'assessorament en matèria econòmica, pressupostària i comptable a les unitats del Departament i els organismes que en depenen, així com elaborar estudis i informes en aquests àmbits.																																																																																																																																																																						
	Coordinar i controlar l'Escola de Sobreestants d'Obres Públiques del Departament.																																																																																																																																																																						

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
SUPPORT I TUTELA	3	Donar suport i assessorar tècnicament en el funcionament dels observatoris, i de les taules sectorials adscrites a la Secretaria General i si s'escau a la resta d'observatoris i taules adscrites a altres unitats del Departament o als seus organismes i entitats adscrites. Variacions de la funció: Exercir les funcions ordinàries derivades de la tutela administrativa respecte a les entitats adscrites al Departament.												
			GT											
		SGGE												
		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
ORGANITZACIÓ I DIMENSIONAMENT	4	Elaborar, fer el seguiment i avaluar els plans d'actuació departamentals en matèria d'organització i dimensionament de recursos del Departament, inclosos els organismes que en depenen. Variacions de la funció: Elaborar, fer el seguiment i avaluar els plans d'actuació departamentals en matèria d'organització i dimensionament de recursos del Departament, inclosos les entitats adscrites o que en depenen, així com assessorar els diversos òrgans del Departament sobre aquestes matèries.												
											AO			
		SG RRHH												
		SGRRHH												
		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
CREACIÓ, MODIFICACIÓ	5	Analitzar, estudiar i elaborar les propostes de creació, modificació i optimització de les estructures orgàniques i funcionals del Departament i de les entitats adscrites, així com assegurar la seva implementació i avaluació. Variacions de la funció: Supervisar l'elaboració dels projectes de les disposicions que afecten l'estructura organitzativa del Departament i les de creació, modificació o supressió d'entitats instrumentals del Departament i dels organismes que en depenen. Assessorament sobre els estatuts d'organismes autònoms, empreses públiques, consorcis i fundacions en què participa la Generalitat.												
				SG RRHH										
		SGOI												
		AJ												

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EXTER.	AGRIC.	CULTUR.	EMPRESA	EDUC.	INTERIOR	JUSTICIA	POL. DIG	PRESID.	SALUT	TERRIT.	TREB. A SOC.	VICE. ECO
TRANSPARENCIA GENERAL	6	Vetllar pel compliment dels principis de transparència a les entitats i els organismes autònoms adscrits al Departament, fent-ne el seguiment. Variacions de la funció: Assumir la condició d'unitat d'informació departamental i desenvolupar tasques relacionades amb la coordinació, la comunicació, el suport i l'assessorament a les unitats del Departament i a la ciutadania en l'àmbit de la publicitat activa i accés a la informació pública, així com coordinar les unitats d'informació de les entitats del sector públic adscrites.												
					APT	GT								SGRRHH

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
COORDINACIÓ GENERAL	7	L'administració, el règim interior i la gestió dels serveis generals del Departament, sota la direcció del/de la secretari/ària general, i la coordinació dels serveis que porten a terme els organismes que en depenen. Variacions de la funció: Dirigir i coordinar els serveis generals i les activitats corresponents al règim intern del Departament, així com dur-ne a terme la coordinació en les entitats que en depenen.												
						DS								SGOS

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
IMATGE CORPORATIVA	8	Coordinar les mesures i actuacions destinades a garantir la coherència interna i externa de la imatge corporativa del Departament i de les seves entitats adscrites, supervisant les actuacions en matèria d'identitat visual, disseny gràfic, publicitat, informació i difusió. Variacions de la funció: Supervisar, coordinar i gestionar els webs i altres eines de comunicació i difusió mitjançant Internet, com ara butlletins electrònics i espais de participació ciutadana, entre altres, promoguts per les unitats directives del Departament de la Presidència, organismes autònoms i ens dependents.												
								GT						AO

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
INNOVACIÓ	9	Impulsar i facilitar la implementació de les polítiques corporatives de foment de la innovació en el funcionament del Departament i de les entitats adscrites, en coordinació amb l'òrgan corresponent del Departament competent en la matèria.												
								GT		AO	SGOS			SGRRHH

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO												
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP
TRASVERSALITAT DE GÈNERE	10	Actuar com a òrgan responsable de l'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere en la planificació, la gestió i l'avaluació de les polítiques departamentals, mitjançant l'exercici de les funcions establertes a l'article 8.2 de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i vetllar perquè les entitats adscrites al Departament incorporin aquest òrgan a les seves estructures.												
										GT				

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO																					
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP									
POLÍTICA DE PERSONAL	11	Dirigir i supervisar l'elaboració d'estudis, informes, propostes de millora i criteris tècnics d'aplicació de la normativa i, en general, l'assessorament jurídic en matèria de règim jurídic del personal del Departament i a petició de les entitats adscrites en les matèries que són competència del Departament de Salut.											SGRRHH										
	Altres funcions anàlogues: Executar la política de relacions laborals del Departament i participar en les negociacions i en la resolució dels conflictes que es puguin produir amb el personal del Departament i amb el personal laboral adscrit als ens vinculats al Departament.												SGRRHH										
	Coordinar i donar suport als ens públics vinculats al Departament en la implantació de les actuacions relacionades amb les funcions de la Subdirecció.												SGRRHH										

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO																			
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP							
ÒRGANS COL·LEGIATS	12	Coordinar i supervisar la presència dels representants del Departament en òrgans col·legiats de Govern, d'entitats amb personalitat jurídica pròpia o de comissions, consells i altres òrgans on el Departament hagi de ser present.												GT							SGRRHH

		DEPARTAMENT / UNITAT QUE DESENVOLUPA LA FUNCIO																		
		EX	AG	CU	EM	ED	IN	JU	PD	PR	SA	TS	AS	VP						
GESTIÓ PATRIMONIAL	13	Dirigir, supervisar i controlar la gestió patrimonial dels immobles i dels béns administratius del Departament i les entitats adscrites.																		SGCE

Font: Elaboració pròpia a partir dels decrets d'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Abreviatures

GT	Gabinet Tècnic
APT	Àrea de Planificació i Transparència
SGRRHH	Sub-direcció General de Recursos Humans
AO	Àrea d'Organització
GSGOI	Sub-direcció General d'Organització i Informació
AJ	Assessoria Jurídica
SGGE	Sub-direcció General de Gestió Econòmica
AAP	Àrea d'Anàlisi i Prospectiva
ASPAAUP	Àrea de Suport a la Planificació, Anàlisi i Avaluació en l'Àmbit d'Universitats i Recerca
DS	Direcció de Serveis
SGOS	Sub-direcció General d'Organització i Serveis
SGCE	Sub-direcció General de Contractació i Equipaments

L'anàlisi d'aquestes funcions també posa en relleu la dispersió de les tasques entre aquestes unitats.

Els departaments no disposen de forma generalitzada d'una figura d'interlocució ni tampoc d'una unitat especialitzada en definició estratègica, assignació de recursos, control de resultats i de compliment de normativa, que actuï com a únic interlocutor entre ell i l'SPI adscrit i també com a enllaç amb l'ORSPI, la IACESP i la SGSEP.

Per confirmar aquestes dades i les conclusions que se n'extreuen, s'ha dut a terme una petita enquesta entre les unitats de les secretaries generals que gestionen el pressupost, els recursos humans i els gabinets tècnics dels departaments. S'han triat aquestes unitats pel fet que es repeteixen en tots els departaments.

El resultat detallat de l'enquesta es pot trobar en l'annex II, però el resum és el que s'exposa tot seguit.

El 80% dels enquestats creuen que les secretaries sectorials i les direccions generals no disposen d'indicadors suficients per poder seguir eficientment la tasca que desenvolupa l'SPI.

El 84% manifesten que al seu departament no hi ha una unitat que desenvolupi específicament les accions inherents a la tasca que l'Administració pública ha de dur a terme com a principal.

El 68% dels enquestats creuen que cal que els departaments tinguin una unitat especialitzada en SPI. Els motius per a la creació són variats, però es poden resumir en els següents: per tenir una visió més estratègica i global de l'SPI, per controlar i ajudar l'SPI, perquè es necessita personal especialitzat, per treballar més coordinadament i per evitar la disgregació de funcions respecte de l'SPI.

El 24% de les persones enquestades han contestat que no cal que els departaments es dotin d'una unitat especialitzada. En general, creuen que amb les funcions assignades a les unitats de les secretaries generals es poden desenvolupar correctament les tasques en relació amb l'assessorament i el control de l'SPI, però que cal més i millor coordinació entre elles i més dotacions per desenvolupar-les.

Es remarca que tant les persones que han contestat que no cal crear la unitat com les que no han contestat o les que han manifestat dubtes sobre la creació de la unitat treballen a departaments que tenen menys de 6 entitats adscrites, com es pot veure en la taula 13.

Taula 13. Respostes en relació amb la necessitat de crear una unitat especialitzada SPI.

Departament	Ens	Sí	No	N/C
Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	2	0%	50%	50%
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	7	100%	0%	0%
Cultura	13	100%	0%	0%
Empresa i Coneixement	31	67%	33%	0%
Educació	3	0%	100%	0%
Interior	3	33%	67%	0%
Justícia	5	0%	100%	0%
Polítiques Digitals i Administració Pública	5	100%	0%	0%
Presidència	15	67%	0%	33%
Salut	45	100%	0%	0%
Territori i Sostenibilitat	33	100%	0%	0%
Treball, Afers Socials i Família	7	100%	0%	0%
Vicepresidència, Economia i Hisenda	8	100%	0%	0%

Font: Elaboració pròpia

7. Discussió dels resultats

El camí recorregut fins ara en aquest treball ens ha portat a concloure que la governança de l'SPI implica la direcció estratègica, el control i l'avaluació per part de l'Administració matriu —en aquest cas, la Generalitat de Catalunya— i l'acompliment i el retiment de comptes per part dels ens públics que li són propis.

Les conclusions dels estudis revisats, així com el document de presentació dels resultats —que es pot consultar en l'annex III— elaborat per l'aleshores anomenat Departament de Governació i Administracions Públiques i Habitatge (DGAPH) l'any 2016, indiquen que les línies de futur passen, entre altres mesures, per reforçar la funció de governança de les entitats per part de les direccions de serveis o les secretaries generals dels departaments amb la creació d'una figura d'interlocució estable als departaments coordinada amb les diverses unitats transversals i empoderant els interlocutors departamentals amb actuacions de formació, difusió i assessorament.

La proposta presentada va en la línia que planteja aquest treball: cal dotar els departaments d'una figura o una estructura que es focalitzi en el sector públic i reforci el rol de principal dels departaments.

El DGAPH considera que aquesta unitat ha de treballar en quatre nivells de relació: amb les entitats instrumentals, amb les unitats departamentals, amb els òrgans transversals i amb els altres interlocutors d'altres departaments.

D'altra banda, les tasques que segons el DGAPH hauria de dur a terme són les següents:

- Assegurar l'acompliment de polítiques, criteris i pràctiques de caràcter corporatiu a les entitats del departament.
- Donar suport als representants del departament en els òrgans de govern.
- Assessorar en el disseny, la formalització i el seguiment d'instruments de concertació d'objectius entre departament i entitats.

- Donar suport a la implementació de polítiques corporatives en el sector públic: transparència, qualitat (cartes de serveis), etc.

Igualment, el DGAPH considera que el perfil dels interlocutors hauria de complir aquests paràmetres:

- Coneixement sobre instruments i actuacions relacionades amb la gestió del sector públic.
 - a. Planificació: pla de govern, pla departamental, plans estratègics i sectorials.
 - b. Instruments de concertació d'objectius, resultats i recursos: contractes programa.
 - c. Elaboració i seguiment pressupostari i comptabilitat, i avaluació de resultats.
 - d. Recursos humans: direcció pública professional, formació.
 - e. Funcionament d'òrgans de govern.
- Capacitat de coordinació entre les diferents unitats transversals i del departament i entre entitats de l'SPI.
- Actuació compatible amb les responsabilitats ordinàries.

La proposta del DGAPH deixa de banda altres aspectes importants relacionats amb l'SPI, com ara la contractació pública, la gestió patrimonial, la gestió d'ingressos que es poden rebre de fons europeus i tot allò que té a veure amb transparència i bon govern.

D'altra banda, les tasques descrites en la proposta són massa diverses i massa àmplies per continuar pensant que un interlocutor, entès com una sola persona, és el dimensionament adequat, sobretot si es té en compte la variada naturalesa del sector públic i la quantitat d'entitats que estan adscrites a cada departament.

L'existència de més d'una unitat que gestioni diversos aspectes sobre l'SPI i el fet que no hi ha sempre un sol interlocutor en els departaments indica una clara manca de coordinació. Si aquesta coordinació és feble o inexistent, difícilment es pot pensar a acomplir la resta de premisses per a la millora de la governança que va identificar el DGAPH. Per aquest motiu, els resultats obtinguts arran de la recopilació d'informació fan insistir en el fet que no solament cal un interlocutor en cada departament, sinó que aquest ha de ser el cap d'una unitat amb una mínima dotació de personal especialitzat.

Tanmateix, aquesta necessitat detectada no es fa palesa en tots els departaments de la Generalitat de forma unànime, com ho demostra el fet —ja apuntat— que el 20% dels enquestats no ho han considerat necessari.

La taula 14 mostra la distribució de les 177 entitats majoritàries de l'SPI de la Generalitat de Catalunya entre els departaments, i també una equiparació de les entitats adscrites a micro, petita, mitjana i gran empresa segons el nombre d'efectius contractats i el volum de negoci:⁴

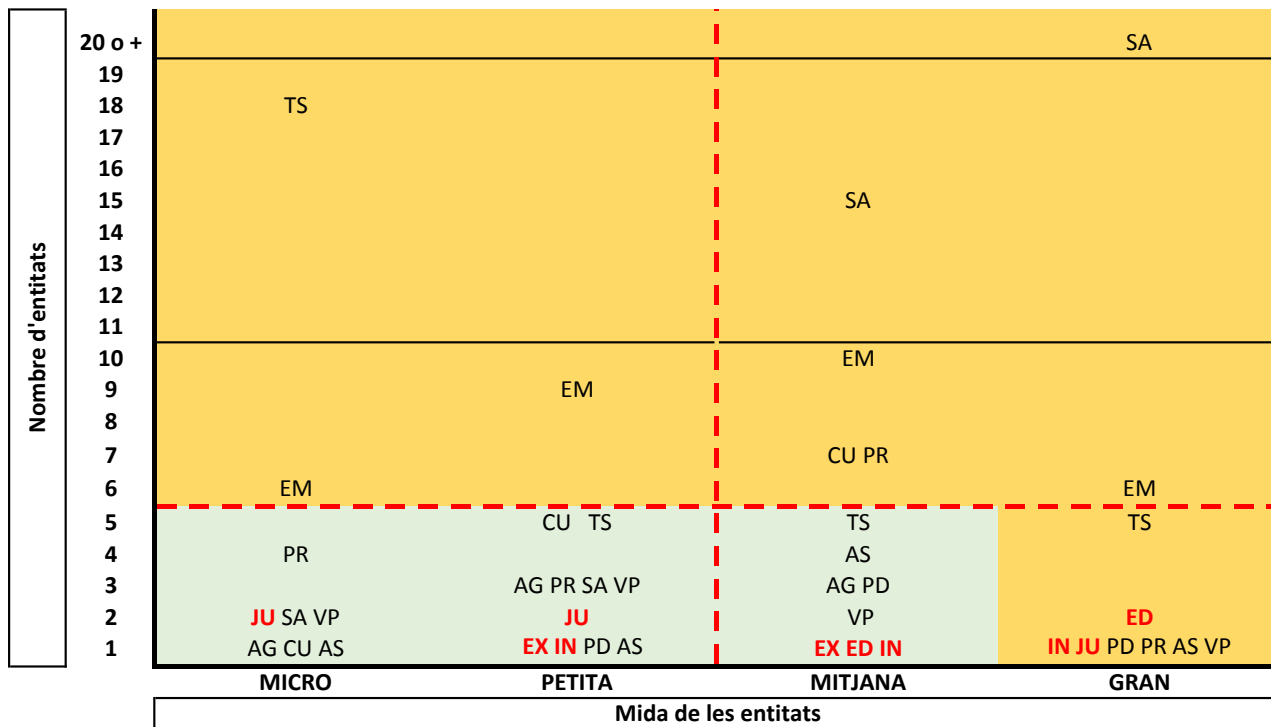
Taula 14. Nombre d'entitats per departament i mida d'entitats (segons nombre de treballadors i xifra de negoci).

Departament		TOTAL	gran	mitjana	petita	micro
Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència	EX	2	0	1	1	0
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	AG	7	0	3	3	1
Cultura	CU	13	0	7	5	1
Empresa i Coneixement	EM	31	6	10	9	6
Educació	ED	3	2	1	0	0
Interior	IN	3	1	1	1	0
Justícia	JU	5	1	0	2	2
Polítiques Digitals i Administració Pública	PD	5	1	3	1	0
Presidència	PR	15	1	7	3	4
Salut	SA	45	25	15	3	2
Territori i Sostenibilitat	TS	33	5	5	5	18
Treball, Afers Socials i Família	AS	7	1	4	1	1
Vicepresidència, Economia i Hisenda	VP	8	1	2	3	2
TOTAL		177	44	59	37	37

Font: Elaboració pròpia

4. La definició de pime es recull en l'annex I del Reglament (UE) núm. 651/2014 de la Comissió.

Si representem els departaments de la Generalitat en un eix de coordenades segons el nombre d'entitats adscrites i la seva mida, veurem que els únics departaments que consideren que no cal disposar d'una unitat especialitzada en SPI —Justícia (JU), Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència (EX), Interior (IN) i Educació (ED)— es situen per sota de les 6 entitats adscrites, i, a més, la majoria d'aquestes entitats no són equiparables a una gran empresa.



8. Conclusions

En vista de la literatura estudiada i de la informació recollida mitjançant les diferents metodologies, s'extreuen les conclusions següents:

1. L'SPI de la Generalitat de Catalunya, per la seva dimensió i la seva importància en termes pressupostaris i de despesa pública i pels àmbits d'actuació on opera, és un dels elements bàsics de la gestió pública d'aquesta Administració.
2. L'SPI està format per un conjunt d'entitats no homogènies ni en naturalesa jurídica ni en dimensió. Un 75% d'aquestes entitats gestionen menys de 50 milions d'euros anuals, i el 42% d'entitats té menys de 50 treballadors.
3. L'SPI, sovint amb un equip directiu i un personal assignat reduïts en nombre, s'enfronta a assumir la gestió encomanada i a complir la ingent normativa vigent amb escassos recursos tècnics, o, si més no, amb molts menys recursos tècnics que l'Administració matriu.
4. El nivell d'assoliment del rol de principal de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el desenvolupament de la definició estratègica, l'assignació de recursos i el control de resultats, és baix.
5. Els contractes de relació entre els departaments i les entitats adscrites, en forma de contracte programa o de gestió, no arriben al 35%, quan seria desitjable, almenys en el cas de l'SPI majoritari, que totes aquestes entitats es relacionessin amb el principal mitjançant un contracte programa.
6. Els estudis sobre la governança del sector públic de la Generalitat ens indiquen que cal reforçar els mecanismes de coordinació i comunicació, que cal definir marcs de relació més clars i més estables i que cal establir sistemes de control adaptables a les entitats.
7. Les unitats transversals de la Generalitat de Catalunya que tenen encarregades funcions sobre el sector públic consideren que són els departaments d'aquesta Administració els que han de desen-

volupar les funcions de principal, i concretament consideren que per millorar la governança cal que cada departament disposi com a mínim d'un interlocutor.

8. Les dades recollides en aquest treball i els estudis disponibles indiquen que els departaments de la Generalitat de Catalunya desatenen el seu paper de propietari format i actiu. No hi ha prou competència sobre aspectes al voltant del sector públic per ser actius, cosa que aboca els departaments, en moltes ocasions, a ser reactius.
9. Els departaments no tracten homogèniament la seva relació amb el sector públic; no defineixen de forma similar les funcions que tenen a veure amb l'SPI, ni tan sols les assignen sempre al mateix òrgan actiu. Les secretaries generals són sempre les encarregades d'aquesta gestió, però, si bé dintre d'aquestes hi destaca el paper dels gabinets tècnics, cal remarcar que les funcions de principal que tenen assignades són, de forma unànime, pobrament descrites en els decrets d'estructura.
10. La percepció dels departaments sobre la necessitat de disposar d'una unitat especialitzada que estigui formada en la lògica dels ens instrumentals i sigui el nexa amb l'agent és variada: generalment es considera necessària, però quan els departaments tenen un volum petit de sector públic adscrit o bé no tenen pes pressupostari, aquesta percepció és pràcticament nul·la.
11. La conclusió final és que convé disposar d'una unitat especialitzada en SPI per acomplir eficientment les funcions de la seva governança. Tanmateix, en cas que els departaments tinguessin un nombre d'ens adscrits inferior a 6 entitats o que aquestes fossin equiparables a micro, petites o mitjanes empreses, no caldria anar més enllà de la designació d'un interlocutor i l'increment de la coordinació de les unitats existents.

9. Proposta de creació d'una unitat

Arribats a aquest punt, i en els casos descrits en l'apartat anterior, es pot dir que ha quedat palesa la necessitat de disposar d'una nova estructura administrativa en el si dels departaments de la Generalitat. Per això cal fer una descripció del que podria ser una proposta d'unitat especialitzada en assessorament, seguiment i control del sector públic.

9.1 Anàlisi de les dimensions de la nova estructura

Els elements bàsics i clàssics que agrupa una organització són: els objectius; l'estructura administrativa; els recursos humans; els mitjans econòmics, materials i tecnològics; el procés administratiu, i la dimensió de poder i conflicte i la de cultura organitzativa (Ramió, 2014). Seguidament s'analitzen breument.

a) *Objectius*

L'objectiu estratègic principal d'aquesta unitat seria assolir el coneixement i el control de l'activitat de gestió de l'SPI. Aquesta unitat es conceptualitza com un element de definició i control de la implementació de l'estratègia i les polítiques públiques per a les quals s'han creat els ens del sector públic. Aquesta tasca l'exerceixen normalment les direccions generals o les secretaries sectorials dels departaments, a les quals la nova unitat els proveiria de coneixement i dades per al desenvolupament correcte de la tasca assignada.

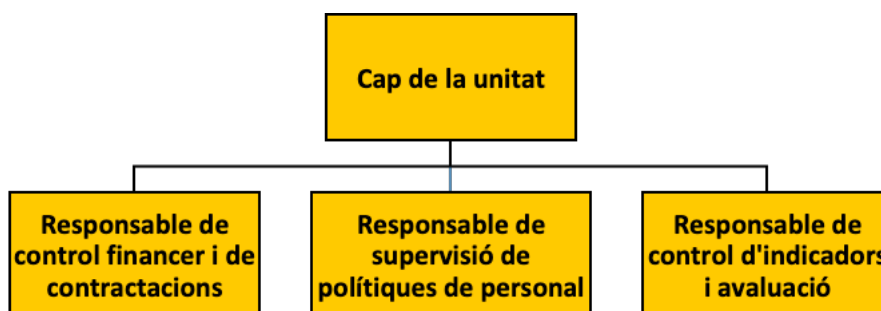
Atès que no estem tractant de conceptualitzar un ens o una entitat pública, sinó un òrgan tècnic dins de l'organització de la Generalitat de Catalunya, no seria necessari pensar en el desenvolupament d'un pla estratègic, ni tan sols d'un pla director, però sí que caldria definir quines funcions i tasques hauria de desenvolupar aquesta unitat i/o els seus membres.

b) Estructura administrativa

Pel que fa a la seva dimensió vertical, caldria col·locar aquesta unitat orgànicament sota la direcció jeràrquica de l'estructura de la secretaria general d'un departament, en concordança amb allò que disposa l'article 13 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Podria tenir dependència directa de la secretaria general o formar part d'una de les estructures que aquestes secretaries ja tenen creades, com és el cas dels gabinets tècnics. Es descarta que aquesta unitat estigui sota la jerarquia de la direcció de serveis per les marcades funcions de provisió de serveis *ad intra* d'aquestes direccions. La nova unitat no hauria de produir serveis interns al departament, llevat dels que necessita per a la dimensió estratègica. D'altra banda, si es col·loca sota la dependència directa de la secretaria general, s'afegeix un interlocutor més a aquesta figura, per la qual cosa es considera millor opció que aquesta unitat formi part del gabinet tècnic.

Ateses les seves funcions de control i de coordinació, encara que no de forma jeràrquica, ha d'estar constantment en comunicació amb altres unitats de cada departament (direcció de serveis, direccions generals i secretaries sectorials) i amb les altres unitats transversals de la Generalitat encarregades específicament de l'SPI.

Al seu torn, en la seva dimensió horitzontal, l'estructura d'aquesta unitat seria d'organització funcional.



Es tracta de dissenyar una unitat de marcat perfil professional, no necessàriament un òrgan actiu. Per tant, en aquesta dimensió hi encaixen bé dues possibilitats: la creació d'una àrea funcional o la creació d'un lloc singular amb un petit equip sota la seva direcció.

Conceptualment, una àrea funcional gestiona un conjunt de funcions homogènies articulades a partir d'un bloc. Segons López Jalle (2010), la creació d'àrees funcionals permet visualitzar determinades funcions singulars i diferenciades de la resta de llocs de treball o òrgans, però sense que hi hagi comandament o que aquest sigui de molt poca importància. Al capdavant de l'àrea funcional hi ha un lloc singular. Les àrees funcionals han de ser creades per norma, per la qual cosa cal preveure-les en els decrets d'estructura.

Per evitar la creació per norma i permetre més flexibilitat a l'hora de crear, modificar o suprimir aquesta unitat, també es podria fer servir la figura del lloc singular, que només requereix l'adaptació de la Relació de llocs de treball. Un lloc singular és apropiat quan un lloc de treball és eminentment professionalitzat,

i, malgrat que en principi no ha de tenir personal a càrrec, també s'admet una petita adscripció de personal, com seria el cas de l'estructura que es planteja crear.

c) Recursos humans

Aquesta unitat necessita ser dotada d'efectius de perfil tècnic i marcada capacitat professional orientada als objectius i les funcions descrits.

En concret, el cap d'aquesta unitat ha de ser funcionari de carrera, preferentment amb experiència i capacitat professional en l'àmbit de la gestió pública. El nivell del lloc de treball en el qual es pensa, si s'emmarca sota la direcció d'un gabinet tècnic, queda al marge del nivell de subdirecció, reservat al cap del gabinet.

Si s'utilitza la figura d'àrea funcional o lloc singular, el nivell retributiu podria ser prou alt per remarcar la importància del lloc, i seria modulable en funció de les funcions adscrites i la càrrega de treball.

Les tres àrees bàsiques definides en l'estructura d'aquesta unitat les haurien d'ocupar professionals de les branques de les funcions assignades. També podrien ser funcionaris de carrera. El nivell remuneratiu que haurien de tenir els professionals encarregats d'aquestes funcions hauria de ser adequat a les funcions i a la figura de lloc singular.

Les funcions o les tasques dels llocs de treball definits en l'estructura d'aquesta unitat podrien ser les següents:

Funcions o tasques que haurien de constar en la descripció del lloc de treball (DLT) del cap de la unitat que es proposa crear:

- a) Donar assistència, suport tècnic i assessorament a la secretaria general en l'exercici de les seves funcions per tal de dotar-la dels elements necessaris per a la presa de decisions en planificació estratègica, disseny, implementació i avaluació de les polítiques públiques del sector públic adscrit al departament.
- b) Donar assistència, suport tècnic i assessorament a les entitats del sector públic adscrites en relació amb les necessitats que presentin des del punt de vista economicofinancer, contractual, patrimonial, de gestió de recursos humans i de transparència i bon govern.
- c) Interlocutar i donar suport entre les diferents secretaries sectorials i unitats directives departamentals i les entitats del sector públic adscrites al departament en matèria de definició estratègica, gestió economicofinancera, gestió contractual i patrimonial, gestió de recursos humans, transparència i bon govern.
- d) Proposar els convenis de col·laboració, els contractes programa i altres instruments de relació entre les entitats i el Departament de la Presidència o el Govern i fer-ne el seguiment.
- e) Planificar i coordinar l'elaboració d'informes, estudis, estadístiques i memòries anuals sobre les activitats dels ens del sector públic.

- f) Coordinar i controlar l'anàlisi i els estudis en termes de costos de recursos i gestió de serveis dels ens públics.
- g) Col·laborar en la definició, el disseny i l'execució d'objectius i projectes del sector públic que cal dur a terme.
- h) Col·laborar en la planificació, l'execució i l'avaluació de polítiques públiques que s'hagin de dur a terme des del sector públic departamental.
- i) Coordinar el seguiment de l'execució pressupostària i de l'evolució de recursos humans dels ens que formen el sector públic departamental i proposar les actuacions per aconseguir les polítiques públiques corporatives.
- j) Proposar les actuacions adequades per aconseguir les directrius departamentals i del Govern sobre simplificació i racionalització del sector públic en coordinació amb la Comissió del Sector Públic.
- k) Coordinar els processos de liquidació d'entitats del sector públic adscrites al departament i responsabilitzar-se del compliment del procés de liquidació tant des de la vessant formal com material, en representació del departament, en les comissions liquidadores o d'altres que es creïn per a la racionalització de les entitats del sector públic departamental.
- l) Altres que li siguin encomanades per la secretaria general.

Funcions o tasques que haurien de constar en la descripció del lloc de treball (DLT) del lloc de responsable de control financer i de contractacions de la unitat que es proposa crear:

- a) Fer el control i la supervisió de l'elaboració de l'avantprojecte de pressupost de les entitats del sector públic.
- b) Fer el seguiment, el control i l'anàlisi de l'execució pressupostària dels ens adscrits, així com el control i la proposta de mesures d'eficiència comptable.
- c) Elaborar estudis i informes econòmics, així com assessorar les entitats del sector públic adscrites.
- d) Fer el seguiment de les liquidacions pressupostàries i les auditories dels organismes autònoms i altres ens públics vinculats al departament.
- e) Fer el seguiment de compliment del contracte programa en la vessant economicofinancera.
- f) Elaborar els informes sobre implementació i avaluació de la gestió financer, comptable i contractual que duen a terme les entitats del sector públic adscrites.
- g) Donar suport i assessorament a les entitats del sector públic en matèria economicofinancera, de contractació administrativa i patrimonial.
- h) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades.

Tasques o funcions que haurien de constar en la descripció del lloc de treball (DLT) del lloc de responsable de supervisió de polítiques de personal de la unitat que es proposa crear:

- a) Fer el control de l'aplicació de les polítiques públiques en matèria de recursos humans dels organismes autònoms adscrits al departament.
- b) Assessorar les entitats adscrites del departament en matèria de personal i relacions laborals, en matèria de seguretat i salut dels treballadors i prevenció, així com preparar activitats de formació, informació, recerca i divulgació en matèria de personal i d'organització i de gestió de recursos tecnològics.
- c) Fer el seguiment de l'evolució de recursos humans dels ens que formen el sector públic departamental i dur a terme les actuacions per a l'acompliment de les polítiques públiques corporatives, i, en cas favorable, responsabilitzar-se del disseny, la planificació, la implementació i l'avaluació d'aquestes actuacions.
- d) Estudiar i valorar les mesures de contenció de despesa de personal del sector públic i preparar, en la part que afecta el departament, els expedients de regulació d'ocupació que afectin les entitats del sector públic departamental.
- e) Elaborar informes i memòries anuals sobre les activitats en matèria de personal dels ens del sector públic i fer el seguiment de compliment del contracte programa en matèria de personal.
- f) Supervisar la preparació de l'avantprojecte de pressupost de despeses de personal de les entitats del sector públic.
- g) Altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades.

Tasques o funcions que haurien de constar en la descripció del lloc de treball (DLT) del lloc de responsable de control d'indicadors i avaluació de la unitat que es proposa crear:

- a) Elaborar i coordinar els informes, els estudis i les estadístiques en les matèries que són competència dels ens públics vinculats o adscrits al departament.
- b) Elaborar instruments per a la planificació i l'avaluació dels objectius del departament en relació amb el retiment de comptes el seu sector públic.
- c) Elaborar els informes sobre implementació i avaluació de les polítiques públiques corporatives que duen a terme les entitats del sector públic adscrites en relació amb els objectius i els indicadors previstos en els contractes de relació.
- d) Dissenyar indicadors de costos, de gestió de producció o de la naturalesa que escaigui en relació amb les entitats del sector públic adscrites al departament.
- e) Dissenyar circuits per tal de millorar la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques en els ens públics vinculats o adscrits al departament.

- f) Dur a terme el control i la proposta de mesures d'eficiència de gestió del sector públic i fer el seguiment de compliment del contracte programa en la vessant economicofinancera.
- g) Elaborar, sota la coordinació del seu cap, la memòria anual d'activitats del departament en relació amb les entitats del sector públic adscrit.
- h) Altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades.

En l'apartat de formació, podria ser necessària, per a l'arrencada de l'activitat d'aquesta unitat, una formació específica per tal de generar una situació o un ambient compactats. L'objectiu de la formació seria dotar a tots els membres de la unitat de coneixements genèrics sobre els objectius i les funcions del conjunt de la unitat. Es tractaria de generar cultura comuna. Aquesta formació també s'hauria de rebre cada cop que es cobriessin vacants de la unitat.

d) Mitjans econòmics, materials i tecnològics

Pel que fa a l'espai de treball i els mitjans materials dels quals ha de disposar la unitat, no poden diferir dels que s'estableixen en l'Acord de Govern sobre racionalització d'espais a la Generalitat de Catalunya.

Quant als recursos tecnològics, caldria que la unitat disposés de les eines informàtiques que utilitzen de manera generalitzada les entitats del sector públic i també les següents: Registre d'ens públics, PCI, GIPSIP, TEEC i mòdul pressupostari de GECAT.

e) Procés administratiu

És important que la unitat diagrami correctament tots els processos que, com a unitat de gestió interna (*back office*) que és, dugui a terme per al control i l'assessorament de l'SPI. Les entitats han de tenir clares les obligacions que han de complir per tal de ser fiscalitzades correctament, i, d'altra banda, han de saber interpretar els tipus de problemes sobre els quals poden rebre assessorament.

f) La dimensió de poder i conflicte i la de cultura administrativa

La creació d'aquesta unitat transversal que lliga els poders centrals administratius amb tota la perifèria d'entitats públiques té l'objectiu també d'acostar l'SPI a la cultura administrativa. La dispersió de mètodes, sistemes i formes administratives sovint ha convertit l'SPI en organitzacions alienes a la cultura administrativa. La lògica més empresarial allunya l'SPI de les exigències administratives, i, al revés, els processos administratius no comprenen algunes estratègies poc ortodoxes, des del punt de vista administratiu, que tenen lloc en aquestes entitats.

Per això aquesta unitat nova també pot proporcionar el vincle entre les dues maneres de gestionar polítiques i acostar sensibilitats i cultura organitzativa.

10. Bibliografia

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, vol. 1, núm. 1.

BALLART, Xavier, i RAMIÓ, Carles. (2000). *Ciencia de la administración*. València: Tirant lo Blanch.

CONSELL PER A L'IMPULS I L'ORDENACIÓ DE LA REFORMA DE L'ADMINISTRACIÓ, COMISSIÓ DEL SECTOR PÚBLIC. (2012). *Estudi sobre la governança del sector públic vinculat de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona.

Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic. (2013). Barcelona.

LONGO, FRANCISCO, i ALBAREDA, Adrià. (2014). *Administració pública i valors. Eines i mecanismes per a una governança ètica*. Barcelona: Editorial Barcino, SA.

LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem, PUIG-JUNOY, Jaume, i PLANAS MIRET, Ivan. (2003). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Col·lecció "Estudios Económicos", núm. 31. Barcelona: La Caixa.

LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem. (2014). *Las administraciones públicas y su reforma en los nuevos escenarios macroeconómicos. ¿Lastre o palanca para el crecimiento? La necesidad de reformar las administraciones públicas y su hoja de ruta*. CRES-UPF, Working Paper 2014-04-81.

LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem. (2017). *Economia i gestió pública al servei del benestar de la gent*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. Secció de Filosofia i Ciències Socials.

LÓPEZ JALLE, Víctor. (2010). *Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Col·lecció "Manuals i Formularis", núm. 18. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. (2013). Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, pàg. 61-67.
- MINTZBERG, Henry. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación. (2014). Reestructuración de la Administración Instrumental y de estructuras asociativas. Lecciones aprendidas y estrategias. Dins Federico A. Castillo Blanco (coord.), *La reforma del sector público* (pàg. 107-144).
- OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*.
- OFICINA DE RACIONALITZACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC (2016). *Estudi sobre el sistema de governança de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona.
- OLCESE, Aldo. (2004). Buen gobierno, transparencia y ética en el sector público. *Papeles de la Fundación*, núm. 4. Fundación de Estudios Financieros.
- ORTIZ MALLOL, José. (2004). La relación de dependencia de las entidades instrumentales de la Administración Pública. Algunas notas. *Revista de Administración Pública*, núm. 163.
- ORTÚN RUBIO, Vicente. (1995). Gestión pública: conceptos y métodos. RAE: *Revista Asturiana de Economía*, núm. 4, pàg. 179-193.
- ORTÚN RUBIO, Vicente. (1996). *Innovación organizativa en Sanidad. Política y gestión sanitaria: la agenda explícita*. Barcelona: SG i Asociación de Economía de la Salud.
- RAMIÓ MATAS, Carles. (2010). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ MATAS, Carles. (2014). Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, WP-2014-34, 36 pàg.
- VIVES, Xavier. (2007). *El buen gobierno de las empresas públicas*. IESE Occasional Papers. IESE Business School - Universidad de Navarra.

11. Annexos

11.1 Annex I. Guió de les entrevistes

1. Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental (ORSPI)

El guió que es va seguir en l'entrevista al personal de l'ORSPI s'exposa tot seguit.

Sobre el perfil del directiu:

L'elevada rotació (44%) i la manca d'experiència prèvia (38%) aconsellen disposar d'una mena de manual de benvinguda en què els departaments d'adscripció situïn el directiu en l'entorn?

La baixa selecció a través de processos competitius (17%) implica que caldria incrementar aquests processos, o no es veu un problema en la selecció dels directius?

Caldria incrementar la política de vincular la retribució a resultat?

S'està duent a terme la revisió del model actual de direcció pública?

Hi ha algun mètode o alguna guia per adaptar l'activitat directiva al tipus d'activitat de l'entitat?

Sobre l'autonomia de gestió de les entitats:

A banda de revisar si les entitats amb baixa autonomia tenen sentit, es pensa en com millorar aquest aspecte o en quins mínims ha de tenir una entitat per aconseguir autonomia? Ho diu l'AG de creació?

Sobre els instruments de relació departament-entitat:

Atès que les entitats consideren útils els seus instruments de relació (90%), què s'està fent per impulsar que el 40% d'entitats que no en tenen en disposin?

Existeix una guia, un model o un mètode per a la redacció de contractes programa a la Generalitat de Catalunya?

Quines són les línies d'actuació per incrementar el nombre de departaments que defineixin aquests instruments?

Creieu que els departaments estan preparats per establir plans estratègics, objectius i indicadors que permetin al seu sector públic complir-los?

Sobre planificació, seguiment i avaluació:

Com s'impulsa el reforç de l'ús de les eines de caire estratègic?

Tots els departaments tenen interlocutors designats?

Creieu que el coneixement dels departaments sobre el negoci del seu propi sector públic és l'adequat?

Els departaments estan formats per a la coordinació del seu sector públic?

Sobre els òrgans de govern:

Què caldria fer per homogeneïtzar òrgans de govern?

Quin grau de coneixement de les tasques dels representants de l'Administració i de la seva responsabilitat tenen els membres que designa l'Administració?

Cal dur a terme una acció sobre això?

Sobre la identitat corporativa:

Com s'hauria d'actuar per incrementar el sentiment de pertinença?

Com s'hauria d'actuar perquè els departaments d'adscripció també reconeguessin aquesta pertinença i la "identitat" d'empresa?

Sobre millora de la governança:

Atès el que esperen les entitats dels departaments, quines són les línies estratègiques previstes per a la millora de la governança?

Quines de les línies apuntades com a aspectes clau per a la millora de la governança s'estan treballant?

2. Intervenció Adjunta per al Control de les Entitats del Sector Públic (IACESP)

En l'entrevista duta a terme a l'interventor adjunt, les preguntes es van focalitzar més en el control economicofinancer, i van ser les que es detallen a continuació.

Sobre el control economicofinancer:

Tots els departaments tenen interlocutors designats?

Els departaments estan formats per a la coordinació del seu sector públic?

Quin grau de coneixement de les tasques dels representants de l'Administració i de la seva responsabilitat tenen els membres que designa l'Administració?

Cal dur a terme una acció sobre això?

Creieu que en les entitats de l'SPI els departaments coneixen adequadament les tasques que han de fer?

Compleixen? En quin grau diríeu que compleixen?

Creieu que els departaments estan preparats per establir plans estratègics, objectius i indicadors que permetin al seu sector públic complir-los?

Contractes programa. Quin és el vostre paper?

Distinció entre organismes autònoms i resta de l'SPI. Com ho tracteu?

3. Sub-direcció General de Seguiment d'Entitats i Participacions de la Generalitat de la Direcció General del Patrimoni

Les preguntes fetes a aquesta sub-direcció van ser les que s'especifiquen a continuació.

Sobre el control de la gestió patrimonial de les entitats de l'SPI:

Tots els departaments tenen interlocutors designats?

Els departaments estan formats per al control del seu sector públic des del punt de vista dels drets polítics i econòmics de la Generalitat?

Quin grau de coneixement de les tasques tenen els membres que designa l'Administració en els òrgans de representació de les entitats de l'SPI?

Cal dur a terme una acció sobre això?

Creieu que en les entitats de l'SPI els departaments coneixen adequadament les tasques que han de fer en matèria de drets patrimonials?

Compleixen? En quin grau diríeu que compleixen?

Creieu que els departaments estan preparats per dissenyar i implementar operacions patrimonials amb l'objectiu de racionalitzar l'SPI?

Finalment, a totes tres unitats se'ls van fer dues preguntes sobre el plantejament de la hipòtesi d'aquest treball.

Sobre aquest treball:

Com veuríeu la creació en l'àmbit estructural d'unitats, a l'estil dels gabinets tècnics, que en cada departament fossin el nexa de coordinació entre el Sector Públic Institucional i la Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració / Intervenció?

Quines competències haurien de complir aquestes unitats o el personal d'aquestes unitats perquè fossin útils als propòsits de la Generalitat?

11.2 Annex II. Enquesta a les unitats departamentals

11.2.1 Preguntes de l'enquesta

Les preguntes que es van fer a tots els participants de l'enquesta són les següents:

1. Quines funcions desenvolupa la teva unitat en relació amb el Sector Públic Institucional adscrit al teu departament?

	Definició estratègica
	Assessorament, supervisió i control de política de recursos humans
	Assessorament, supervisió i control financer
	Assessorament, supervisió i control pressupostari
	Altres (temes de transparència, etc.)

2. Creus que les secretaries sectorials o les direccions generals disposen d'indicadors suficients per poder seguir eficientment la tasca que desenvolupa el Sector Públic Institucional?

3. Hi ha alguna unitat al teu departament que desenvolupi específicament les accions inherents a la tasca que l'Administració pública ha de desenvolupar en el seu rol de principal respecte del Sector Públic Institucional, és a dir: ajudar a definir els objectius que han de complir les entitats adscrites i els seus directius, dissenyar incentius, avaluar l'acció duta a terme i relacionar-se amb el sector públic mitjançant un contracte programa o similar?

4. Si no hi ha aquesta unitat, creus que caldria que hi fos?

- No, pels motius següents:

- Sí, pels motius següents:

5. En cas afirmatiu, quines d'aquestes dotacions creus que hauria de tenir aquesta unitat?

Nombre	Llocs de treball
	Cap d'unitat
	Tècnic/a superior responsable de control financer i de contractacions
	Tècnic/a superior responsable de supervisió de política de personal
	Tècnic/a superior responsable de control d'indicadors i avaluació
	Administratiu/iva de suport
	Altres:

11.2.2 Participants de l'enquesta

L'enquesta es va fer arribar a 39 persones: als caps dels gabinets tècnics i als subdirectors que gestionen pressupost i recursos humans de tots els departaments.

Van respondre l'enquesta 25 persones (64,10%). La taxa de resposta dels responsables de la gestió pressupostària ha estat del 100%, mentre que pel que fa als responsables de recursos humans i dels gabinets tècnics ha estat del 46% en cada cas.

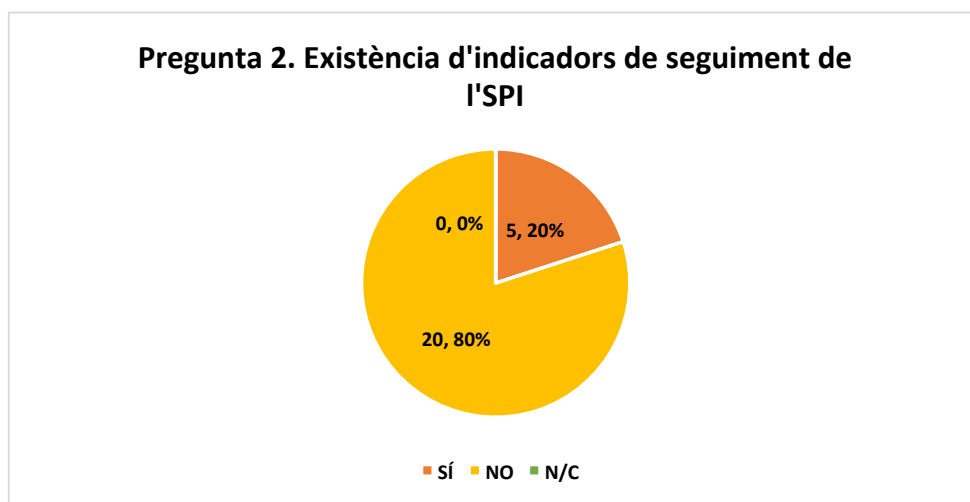
Taxa de resposta			
Unitats	Unitats per departament	Enquestes completades	Taxa de resposta
Caps de Gabinet Tècnic	13	13	100,00%
Subdirectors que gestionen pressupost	13	6	46,15%
Subdirectors que gestionen RRHH	13	6	46,15%

11.2.3 Resultats de l'enquesta

La primera pregunta tenia la intenció d'introduir en el tema els enquestats. Per això l'anàlisi de les respostes es concentra en les preguntes 2, 3 i 4.

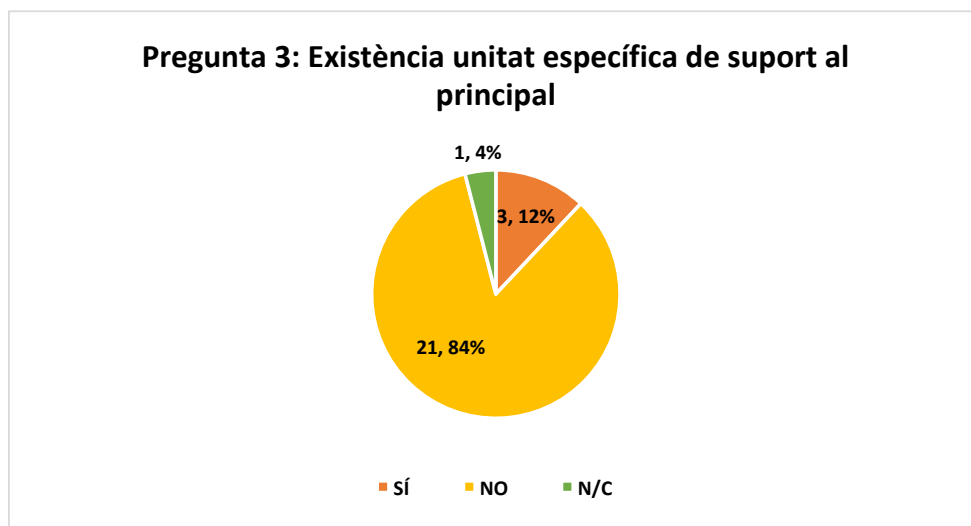
- Pregunta 2. Sobre l'existència d'indicadors de seguiment de l'SPI, el 80% dels enquestats creuen que les secretaries sectorials i les direccions generals no disposen d'aquests indicadors.

El 20% dels enquestats pensen que sí que existeixen indicadors. Entre els departaments que creuen que tenen molta informació i molt detallada destaca el departament de Salut. La resta de respostes pertanyen a departaments amb poc sector públic associat.



- Pregunta 3. Sobre l'existència en els departaments d'una unitat que desenvolupi específicament les accions inherents a la tasca de principal respecte de l'SPI, el 84% d'enquestats responen negativament.

El 12% dels enquestats contesten que disposen d'una unitat o un interlocutor, a vegades amb una petita estructura de suport, que duu a terme tasques d'informació a la secretaria general, coordinació, assessorament i control de compliment normatiu de l'SPI. Aquesta resposta correspon a dos departaments que, efectivament, disposen d'aquesta estructura, atès el gran volum d'SPI que tenen adscrit.

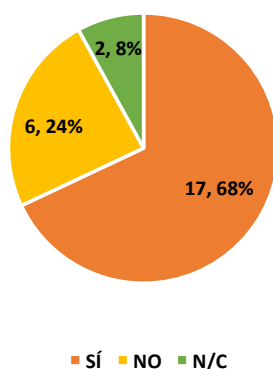


- Pregunta 4. Sobre si cal una unitat que doni suport al principal, el 68% dels enquestats consideren que sí. Els motius per a la creació són variats, però es poden resumir en els següents: per tenir una visió més estratègica i global de l'SPI, per controlar i ajudar l'SPI, perquè es necessita personal especialitzat, per treballar més coordinadament i per evitar la disgregació de funcions respecte de l'SPI.

El 24% de les persones enquestades han contestat que no cal que els departaments es dotin d'una unitat especialitzada. En general, creuen que amb les funcions assignades a les unitats de les secretaries generals es poden desenvolupar correctament les tasques en relació amb l'assessorament i el control de l'SPI, però que cal més i millor coordinació entre elles i més dotacions per desenvolupar-les.

Tant les persones que han contestat que no cal crear la unitat com les que no han contestat o les que han manifestat dubtes sobre la creació de la unitat treballen a departaments que tenen menys de 6 entitats adscrites.

Pregunta 4: Necessitat d'unitat especialitzada en SPI



Sobre la proposta de composició de la unitat, de les 17 persones que ho han considerat necessari, només 16 han especificat quina dotació caldria.

Dotacions de la unitat proposada		
	N	%
Cap unitat	14	88%
T. Financer	11	69%
T. RH	10	63%
T. Analista	11	69%
Altres	4	25%

En dues ocasions la resposta sobre la dotació dels tècnics especialistes en control financer i en control d'indicadors i avaluació ha estat de 2 dotacions.

També hi ha hagut diferència de criteris, però majoritàriament les dotacions serien les que es reflecteixen a continuació:

Nombre	Llocs de treball
1	Cap d'unitat
1	Tècnic/a superior responsable de control financer i de contractacions
1	Tècnic/a superior responsable de supervisió de política de personal
1	Tècnic/a superior responsable de control d'indicadors i avaluació

11.2.4 Resultats segons perfil professional dels enquestats i preguntes

Àmbit Subdireccions que gestionen pressupost

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	3	23%
NO	10	77%
N/C	0	0%
Total	13	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	2	15%
NO	11	85%
N/C	0	0%
Total	13	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	10	77%
NO	3	23%
N/C	0	0%
Total	13	100%

Àmbit Subdireccions que gestionen RH

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	17%
NO	5	83%
N/C	0	0%
Total	6	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	5	83%
N/C	1	17%
Total	6	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	5	83%
NO	1	17%
N/C	0	0%
Total	6	100%

Àmbit Gabinetes Tècnics

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	17%
NO	5	83%
N/C	0	0%
Total	6	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	1	17%
NO	5	83%
N/C	0	0%
Total	6	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	33%
NO	2	33%
N/C	2	33%
Total	6	100%

Els caps dels gabinets tècnics són els que menys necessitat veuen de disposar de la unitat especialitzada (33%), mentre que tant els subdirectors que gestionen pressupost com els que gestionen recursos humans en veuen majoritàriament la necessitat, amb un 85% i un 83% de respostes afirmatives, respectivament.

11.2.5 Resultats segons departaments i preguntes

Quadres per departaments

Departament	Ens
Acció exterior, Relacions Institucionals i Transparència	2

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	2	100%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	2	100%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	50%
N/C	1	50%
Total	2	100%

Departament	Ens
Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació	7

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Departament	Ens
Cultura	13

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	2	100%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	2	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Departament	Ens
Empresa i Coneixement	31

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	33%
NO	2	67%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	67%
NO	1	33%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Departament	Ens
Educació	3

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Departament	Ens
Interior	3

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	33%
NO	2	67%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	1	33%
NO	2	67%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Departament	Ens
Justícia	5

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Departament	Ens
Polítiques Digitals i Administració Pública	5

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	100%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Departament	Ens
Presidència	15

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	67%
NO	0	0%
N/C	1	33%
Total	3	100%

Departament	Ens
Territori i Sostenibilitat	33

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	2	100%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	1	50%
N/C	1	50%
Total	2	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Departament	Ens
Salut	45

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	1	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	1	100%

Departament	Ens
Treball, Afers Socials i Famílies	7

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	3	100%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	3	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	3	100%

Departament	Ens
Vicepresidència, Economia i Hisenda	8

Pregunta 2. Existència d'indicadors de seguiment de l'SPI

	N	%
SÍ	1	50%
NO	1	50%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 3. Existència d'una unitat específica de suport al principal

	N	%
SÍ	0	0%
NO	2	100%
N/C	0	0%
Total	2	100%

Pregunta 4. Necessitat d'unitat especialitzada en SPI

	N	%
SÍ	2	100%
NO	0	0%
N/C	0	0%
Total	2	100%



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació,
Administracions Públiques i Habitatge**

Propostes de millora de la Governança del sector públic de la Generalitat de Catalunya

**Oficina de racionalització del sector públic
Direcció General d'Innovació i Modernització de l'Administració**

**CIAP
Barcelona, 16 de juny 2016**

Contingut de la presentació

- Presentació dels resultats de l'enquesta sobre el sistema de governança de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
- Propostes de línies de treball per a la millora de la governança corporativa del sector públic.
- Sol·licitud d'interlocutors en matèria de sector públic a les Direccions de Serveis / Secretaries Generals dels Departaments.

Oportunitats de millora de la governança del sector públic

- ❑ L'experiència acumulada els darrers anys per l'Oficina de Racionalització del Sector Públic i altres unitats de la Generalitat permet identificar algunes oportunitats de millora de la governança corporativa del sector públic.
- ❑ L'enquesta sobre el sistema de governança de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya confirma alguns d'aquests elements.
- ❑ La proposta de línies de treball que plantejem prioritza la intervenció sobre alguns d'ells.
- ❑ Objectius principals que es deriven de l'estudi:
 - I. Reforçar el rol de principal dels departaments
 - II. Establir un marc de govern que garanteixi l'orientació a resultats i un alt grau de responsabilització de les entitats
 - III. Simplificació de la tramitació relacionada amb entitats
 - IV. Millorar el coneixement corporatiu sobre el sector públic

I. Reforçar el rol de principal dels departaments

Actuacions:

- ❑ Reforçar la funció de governança de les entitats per part de les Direccions de Serveis / Secretaries Generals dels Departaments
 - ❑ Crear una figura d'interlocució estable als departaments (vegeu més endavant tasques i perfil) coordinada amb les diverses unitats transversals, i
 - ❑ Empoderar els interlocutors departamentals amb actuacions de formació, difusió i assessorament (ex. formació sobre vincles contractuals de directius).
- ❑ Definir i difondre models d'instruments de relació entre departaments i entitats del sector públic: Ex. Guia de contractes programa (en col·laboració amb la DG Pressupostos), Guia d'encomanes de gestió, Col·laboració públic-privada...
- ❑ Proposta de criteris de millora de la governança. Ex. Guia per a la creació i funcionament d'òrgans de govern...

II. Establir un marc de govern que garanteixi l'orientació a resultats i un alt grau de responsabilització de les entitats

Actuacions:

- Guia sobre metodologies de control intern a les entitats.
- Criteris per l'elaboració de Cartes de Servei.
- Guia per a la transparència en entitats del sector públic (en col·laboració amb la DG de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica).
- Model d'auditoria i prova pilot. Abast principal: avaluació d'eines de governança corporativa i interna de l'entitat.

III. Simplificació de la tramitació relacionada amb entitats

Actuació:

- Simplificació dels expedients de tramitació de modificacions d'entitats (en col·laboració amb la Secretaria del Govern, la DG Patrimoni i la Intervenció General). Expedient electrònic.

IV. Millorar el coneixement corporatiu sobre el sector públic

Actuacions:

- Estudi de governança: difusió de resultats i estudis complementaris.
- Jornada sobre governança del sector públic:
 - Destinataris: direccions de servei i responsables de les entitats
 - Continguts:
 - Presentació dels resultats de l'enquesta de governança al sector públic de la Generalitat
 - Analitzar experiències comparades de governança
 - Què esperem?
 - Copsar l'estat d'opinió sobre possibles iniciatives de millora de la governança
 - Generar receptivitat i complicitat amb el model de sector públic que volem configurar

Com fer-ho?

- Visió i agenda de treball compartida.
- Col·laboració estreta entre departaments i òrgans transversals.
- Generació espais de treball estable amb departaments i òrgans transversals: reunions periòdiques amb interlocutors i representants d'òrgans transversals.
- Integració de les entitats del sector públic en el disseny d'actuacions i en actuacions de difusió.
- Oficina de Racionalització del Sector Públic, unitat coordinadora de referència

Interlocutors/es departamentals: tasques

- ❑ Quatre nivells de relació:
 - ❑ Amb les **entitats instrumentals** del seu departament, per vehicular demandes i necessitats tant de les entitats com del departament i dels òrgans transversals
 - ❑ Amb les **unitats del departament** que poden intervenir en les diferents gestions relatives al sector públic (unitats de gestió econòmica, assessories jurídiques...)
 - ❑ Amb l'**Oficina de Racionalització del Sector Públic i els òrgans transversals**
 - ❑ Amb els interlocutors / les interlocutores **d'altres departaments**

- ❑ Exemples de tasques:
 - ❑ Assegurar l'acompliment de polítiques, criteris i pràctiques de caràcter corporatiu a les entitats del departament
 - ❑ Donar suport als representants del departament en els òrgans de govern
 - ❑ Assessorar en el disseny, la formalització i seguiment d'instruments de concertació d'objectius entre departament i entitats
 - ❑ Donar suport a la implementació de polítiques corporatives en el sector públic: transparència, qualitat (cartes de serveis), etc.

Interlocutors/es departamentals: perfil

- ❑ Coneixements sobre instruments i actuacions relacionades amb la gestió del sector públic:
 - ❑ Planificació: Pla de govern, pla departamental, plans estratègics i sectorials...
 - ❑ Instruments de concertació d'objectius, resultats i recursos: Contractes programa
 - ❑ Elaboració i seguiment pressupostari i comptabilitat, i avaluació de resultats
 - ❑ Recursos humans: direcció pública professional, formació
 - ❑ Funcionament d'òrgans de govern, etc.

- ❑ Capacitat de coordinació entre les diferents unitats transversals i del departament, i les entitats del sector públic

- ❑ Actuació compatible amb les responsabilitats ordinàries

- ❑ Poden ser persones integrades en:
 - ❑ Gabinetes Tècnics
 - ❑ Direcció de Serveis, àmbit organització o en l'àmbit econòmic-financer
 - ❑ Secretaries Generals



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació,
Administracions Públiques i Habitatge**

gencat.cat

Agraïments

Vull donar les gràcies al meu tutor, que m'ha orientat amb els seus comentaris; a l'EAPC i a la UOC, que m'han donat l'oportunitat de tornar a estudiar; al Departament de la Presidència i a la meva cap, que em va permetre aquesta petita aventura; a les persones que han col·laborat en aquest treball contestant enquestes i concedint-me entrevistes; a la meva família, que s'ha esperat que jo acabés aquest treball; als meus companys de màster, que han convertit els divendres en una festa, i a l'Anna, que ha estat una gran companya d'estudis.