



El poder de presa de decisions de la Generalitat de Catalunya sobre la seva despesa

Teresa Kersting; Paula Salinas; Pablo Tucac; Maite Vilalta

Número 26

2020



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
i d'Economia i Hisenda

Monografies

Número 26

© **Generalitat de Catalunya. Departament de la Vicepresidència i d'Economia i d'Hisenda**



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Resum de la llicència:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>

Llicència completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Edició i maquetació

Subdirecció General de Finançament i Sostenibilitat Financera

Rambla de Catalunya, 19-21

08007 Barcelona

<http://gencat.cat/economiaiconeixement>

Disseny gràfic

Enric Jordi

Pròleg

Mesurar i avaluar el grau de descentralització de l'administració pública d'un estat no és fàcil. Els indicadors quantitius habitualment més utilitzats han estat el pes dels ingressos i les despeses públiques dels nivells subcentrals de govern respecte del conjunt de les administracions públiques. Però, tal com reconeix l'OCDE, aquest càlcul pot resultar imprecís, ja que no avalua adequadament quin és el poder i la capacitat de decisió que tenen aquests governs subcentrals sobre els seus ingressos i sobre les seves despeses o, si més no, sobre alguns aspectes destacats com el volum de recursos que s'hi poden destinar o les condicions amb què s'organitzen.

En aquest sentit, es pot dir que pel que fa als ingressos és relativament fàcil avaluar quins nivells d'autonomia tenen els governs subcentrals sobre els impostos, com ara, la capacitat de modificar i decidir les bases imposables, els tipus impositius, i altres elements que determinen cada figura impositiva. O classificar les transferències intergovernamentals en funció del grau de decisió que imposi el govern central, així com avaluar com es decideix el repartiment dels impostos entre nivells de govern. Tots aquests elements són quantificables i permeten avaluar el grau de descentralització d'un estat, és a dir, quin poder de decisió tenen els governs subcentrals per decidir la política fiscal en el seu territori.

En contraposició d'això, per la banda de les despeses resulta més complicat avaluar la capacitat de decisió d'aquests nivells subcentrals. Tornant a l'OCDE, es va dur a terme un programa pilot en el qual es preguntava per la capacitat de decisió sobre les despeses a partir de 5 dimensions: autonomia política; pressupostària; en els inputs; en els outputs; i en el control i l'avaluació.

Aquest treball entronca amb la metodologia d'aquell programa pilot, adaptant-la a la realitat de Catalunya, i, en particular de la Generalitat. El treball però, va més enllà, ja que a partir del pressupost de la Generalitat, es quantifica la capacitat de decisió de la Generalitat en base a donar respostes a aquelles dimensions, d'acord amb la normativa vigent de cadascun dels àmbits analitzats: els programes de salut, educació i protecció social.

Els resultats que aquí es presenten mostren el marge de decisió que té la Generalitat a l'hora d'elaborar el pressupost, que evidentment té relació també amb la disponibilitat de recursos, que a la vegada té a veure amb la capacitat de determinar una política tributària pròpia i amb l'insuficient sistema de finançament actual.

És important assenyalar que, en cap cas, els resultats qüestionen la capacitat de la Generalitat de dur a terme polítiques pròpies en els tres àmbits analitzats: salut, educació i protecció social; ja que dins els marges

que dóna la normativa de bases estatals, la Generalitat pot prendre decisions sobre alguns dels aspectes que defineixen aquestes polítiques. Aquesta capacitat de decisió té a veure, sobretot, amb la gestió que es fa dels recursos de que es disposa i dels espais que queden sense regular. Dins dels límits que estableix la normativa estatal, la Generalitat ha desenvolupat les seves polítiques pròpies configurant el seu model propi de l'escola catalana, de salut, de serveis socials o en l'àmbit universitari. Tanmateix, la manca d'autonomia per decidir sobre aspectes fonamentals dels serveis (quantia i retribució dels recursos humans; cartera de serveis; ràtios educatives, etc.) i la capacitat que té l'Estat per regular addicionalment de forma centralitzada aspectes clau dels serveis en qualsevol moment (invocant l'article 149.1.13) fa que l'elevat grau de descentralització tantes vegades invocat com a característica de l'estat de les autonomies a Espanya sigui, clarament, desmentit per les dades.

AUTORS DE L'INFORME

TERESA KERSTING

Economista

Màster en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) i Llicenciada en socioeconomia per la Universitat d'Hamburg (UHH). Ha col·laborat en diversos estudis econòmics, assumint responsabilitats de recerca i gestió de projectes. Ha treballat en FocusEconomics, enfocant-se en l'anàlisi de polítiques a nivell macroeconòmic. Així mateix, té experiència en l'anàlisi d'aspectes socioeconòmics relacionats amb la gestió i tecnologies de l'aigua havent treballat a l'empresa CETaqua.

PAULA SALINAS

Economista

Doctora en Economia per la Universitat de Barcelona especialitzada en federalisme fiscal i l'economia de l'educació. És investigadora postdoctoral a la Universitat Autònoma de Barcelona i la Barcelona Graduate School of Economics i col·laboradora de KSNET. Té un màster d'Economia de la University College of London. Ha treballat com a investigadora a l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB), a la Generalitat de Catalunya i a la Diputació de Barcelona.

PABLO TUCAT

Economista

Màster en Polítiques Públiques i Socials (UPF) i Màster en Economia Aplicada per la Universitat Torcuato Di Tella (Argentina). Actualment treballa com a tècnic de KSNET. Ha treballat com a consultor econòmic especialitzat en temes d'habitatge social, i com a assessor econòmic per a diverses entitats a Argentina.

MAITE VILALTA

Economista

Doctora en Ciències Econòmiques de la Universitat de Barcelona, Professora Titular del Departament d'Economia d'aquesta Universitat, Membre de l'Institut d'Economia de Barcelona i col·laboradora de KSNET. Va ser funcionària de la Generalitat de Catalunya (Departament d'Economia i Finances) i professora de la Universitat de Vic. És autora de diversos estudis i publicacions sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals. Ha fet estades a la McGill University (Montreal). Ha estat Vicedegana de la Facultat d'Economia i Empresa (2004-2008) i actualment és Vicerectora d'igualtat i acció social de la Universitat de Barcelona.

Índex

Pròleg	
Resum executiu	8
1. Introducció	27
2. Marc teòric	30
2.1. Què entenem per descentralització?	30
2.2. Com mesurem la descentralització?	31
2.2.1 Mesures de descentralització basades en dades pressupostàries	31
2.2.2 Mesures de descentralització de tipus qualitatiu	35
3. Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: proposta metodològica	43
4. Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: revisió del marc legal	48
4.1. Política de despesa 3.1, de protecció social	48
4.1.1 La despesa en protecció social en el pressupost de la Generalitat de Catalunya	48
4.1.2 Marc regulador	49
4.1.3 Suport a les famílies (programa 3.1.3), atenció a la immigració (programa 3.1.4), igualtat i respecte a la diversitat (programa 3.1.6), inclusió social i lluita contra la pobresa (programa 3.1.7) i atenció a la infància i l'adolescència (programa 3.1.8)	53
4.1.3.1 Descripció general dels programes	53
4.1.3.2 Anàlisi de l'autonomia de la Generalitat de Catalunya	59
4.1.4 Promoció de l'autonomia personal (programa 3.1.5)	71
4.2. Política de despesa 4.1, de Salut	89
4.2.1 La despesa en Salut en el pressupost de la Generalitat	89

4.2.2 Marc regulador	90
4.2.3 Atenció primària de Salut (programa 4.1.1)	94
4.2.4 Atenció especialitzada de Salut (programa 4.1.2)	109
4.2.5 Salut pública (programa 4.1.4)	119
4.2.6 Altres serveis de Salut (programa 4.1.9)	129
4.3. Política de despesa 4.2, d'Educació	130
4.3.1 La despesa en Educació en el pressupost de la Generalitat de Catalunya	130
4.3.2 Marc regulador	131
4.3.3 Educació general (programa 4.2.1)	135
4.3.4 Educació universitària (programa 4.2.2)	150
4.3.5 Educació universitària (programa 4.2.4)	166
4.3.6 Beques i ajuts a l'estudi (programa 4.2.5)	176
4.3.7 Formació personal docent (programa 4.2.6)	188
5. Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: resultats	189
5.1. Anàlisi qualitativa de l'autonomia	189
5.2. Anàlisi quantitativa de l'autonomia	194
6. Reflexions finals	201
7. Bibliografia	204
Annex 1	206
Annex 2	221
Annex 3	225

Resum executiu

Motivació i objectius

D'acord amb les principals estadístiques i comparatives internacionals, Espanya és un dels països amb la despesa més descentralitzada. Concretament, les comunitats autònomes gestionen aproximadament una tercera part de la despesa total de les administracions públiques a Espanya. Aquesta despesa inclou, a més, el gruix de despesa d'algunes de les funcions associades amb l'estat del benestar, com són l'educació, la salut o els serveis socials.

Ara bé, que les comunitats autònomes gestionin aquests recursos no significa que tinguin autonomia per prendre decisions sobre com gastar-los, i captar aquesta qüestió és una tasca complicada. Quan es parla de descentralització s'acostuma a mesurar d'acord amb el percentatge de despesa que es realitza a nivell subcentral, mesura que ofereix una imatge molt parcial de la descentralització d'un país i no es disposa de suficients indicadors que permetin mesurar adequadament quin és seu poder de decisió sobre aquesta despesa. Només l'OCDE ha avançat relativament amb aquest tipus de mesures, centrant-se normalment en polítiques de despesa determinades. El motiu és fonamentalment la complexitat d'aquesta tasca, doncs dins de cada política de despesa s'hi poden trobar diferents programes, i sovint cadascun d'ells té la seva pròpia regulació. Així, dins de l'àmbit educatiu, el poder de decisió que tinguin les comunitats autònomes pot ser diferent per a cadascun dels nivells educatius, i dins de cada nivell educatiu, pot variar en funció de si es tracta, per exemple, de la provisió dels serveis educatius (directes o indirectes), de les polítiques compensatòries o de la política de beques. Això fa que la tasca d'establir una mesura única del poder de decisió dels governs subcentrals d'un país sobre el conjunt de la seva despesa sigui, si més no, laboriosa.

Per exemple, en l'àmbit educatiu, les estadístiques de la l'OCDE sobre el grau de descentralització del poder de decisió indiquen que en educació secundària obligatòria l'Estat pren tan sols el 8,7% de les decisions, la qual cosa podria fer pensar que l'autonomia de les comunitats autònomes és elevada en aquest àmbit. No obstant això, entre aquestes decisions de l'Estat s'hi inclouen decisions sobre aspectes molt rellevants del sistema, com són el disseny del currículum, els salaris dels professors o la política de beques, de manera que l'autonomia real de les comunitats autònomes és més limitada del que poden fer pensar aquestes xifres agregades. El mateix es pot observar en altres àrees de política.

Per tant, malgrat els avenços realitzats en la mesura del grau de descentralització de les diferents polítiques, resulta difícil saber fins a quin punt, en el cas d'Espanya, les comunitats autònomes tenen autonomia per prendre decisions sobre la seva despesa. Davant d'aquesta situació, en aquest treball s'han plantejat dos objectius. D'una banda, analitzar quin és el poder de decisió que els governs autonòmics tenen en els àmbits de l'educació, la sanitat i els serveis socials des d'un punt de vista jurídic. I d'altra banda, desenvolupar una metodologia de mesura del nivell de descentralització a Espanya de tal manera que es tingui en compte el poder de decisió de les comunitats autònomes, i no només el volum de despesa que gestionen. Concretament, s'ha desenvolupat una metodologia que permet mesurar, d'una banda, quin nivell de govern és el responsable de la presa de decisions en els diferents àmbits i dimensions de despesa analitzats; i d'altra banda, el percentatge de despesa sobre el qual les comunitats autònomes poden prendre les seves pròpies decisions.

Marc teòric i antecedents a la literatura

S'han de tenir en compte dues dimensions importants a l'hora d'analitzar el nivell de descentralització d'un país:

- La primera, la divisió formal de les responsabilitats funcionals i els ingressos entre nivells de govern. En aquest context, l'abast i la importància relativa de les diferents funcions i ingressos assignats als governs subcentrals, així com el grau en què les diferents funcions siguin exercides pel sector privat, determinen el grau de descentralització fiscal.
- La segona, i més important, l'estructura vertical de la presa de decisions. És a dir, cal tenir en compte en quina mesura les decisions relatives a les funcions i els recursos assignats als nivells inferiors del govern també es troben descentralitzades.

Així, la descentralització completa d'una política pública es produeix quan el govern subcentral no només té la responsabilitat formal (legal) per desenvolupar aquesta política, sinó quan també té l'autonomia necessària per prendre decisions sobre els diferents aspectes de la provisió del servei i sobre com utilitzar els recursos de què disposa. Així mateix, el govern subcentral també ha de tenir autonomia per la

banda de l'ingrés, per decidir sobre el seu nivell d'ingressos i sobre com obtenir-los. A la literatura, s'han realitzat esforços per poder disposar de mesures que permetin identificar el grau d'autonomia i discrecionalitat dels governs subcentrals sobre els seus ingressos i despeses. Per la banda de l'ingrés, l'OCDE ha realitzat avanços importants, en facilitar dades sobre les diferents fonts de finançament dels governs subcentrals de diferents països en base a informació pressupostària, que permeten obtenir mesures que tenen en compte de manera més acurada el poder de decisió dels governs subcentrals. Per la banda de la despesa, però, resulta més difícil obtenir mesures que tinguin en compte l'autonomia dels governs subcentrals a partir de dades pressupostàries. En conseqüència, les mesures que s'han proposat a la literatura són de tipus qualitatiu.

En aquest sentit, cal destacar el treball de Bach et al. (2009), qui va desenvolupar per a l'OCDE un marc teòric general que es pot adaptar als diferents àmbits de despesa, i que permet mesurar el grau en què el govern subnacional té autonomia en el disseny dels serveis públics. D'acord amb el seu enfocament, el "poder de despesa" dels governs subcentrals dependrà de en quina mesura les lleis i regulacions que determinen la provisió dels serveis públics es troben sota control subcentral. Concretament, es mesura el poder de despesa en cinc categories diferents, que fan referència als principals àmbits d'autonomia (autonomia política, autonomia pressupostària, autonomia sobre els inputs, autonomia sobre els outputs, i seguiment i avaluació), mitjançant "indicadors institucionals", que estableixen en termes quantitius quin és el nivell de govern al que correspon el poder de decisió de cadascun dels aspectes concrets dins de cada àmbit, considerant també la possibilitat de que aquest poder de decisió correspongui a proveïdors privats.

Un altre exemple és la metodologia desenvolupada per l'OCDE per analitzar la descentralització del poder de decisió en l'àmbit educatiu (OCDE, 2004). Igual que amb la metodologia presentada al punt anterior, el primer pas per a l'obtenció d'aquesta mesura és determinar quin és el nivell de govern responsable de diferents aspectes de la política educativa per educació secundària, els quals es classifiquen en quatre àmbits: Organització de la instrucció, gestió del personal, planificació i estructures i gestió dels recursos. Concretament, per a cadascun dels ítems esmentats es determina quin és el nivell de govern que té el poder de decisió, i si ho pot fer amb plena autonomia, després de consultar amb altres nivells de govern, dins del marc legal establert per un altre nivell de govern o d'acord amb altres situacions. A partir d'aquí, es calcula el percentatge de decisions que correspon a cada

nivell de govern en cadascun dels quatre àmbits esmentats.

Finalment, entre els estudis desenvolupats per l'OCDE, cal destacar un informe sobre els aspectes institucionals de les polítiques de salut (Paris et al., 2010), entre els quals hi consten aspectes que informen sobre el grau de descentralització del sistema de salut a diferents països. Aquests indicadors són relativament simples ja que només indiquen quin nivell de govern disposa del poder de decisió en àrees de decisió determinades. És a dir, a diferència dels indicadors presentats anteriorment, els indicadors de salut de Paris et al. (2010) no s'agreguen en dimensions d'autonomia de despesa o en un únic indicador general del poder de decisió sobre la despesa.

El Banc Mundial, per la seva banda, també ha desenvolupat una sèrie d'indicadors qualitius amb l'objectiu d'obtenir una informació més precisa sobre el nivell de descentralització dels diferents països, com són els indicadors sobre quin nivell de govern és el responsable de la definició del volum de recursos pressupostats i el seu ús, així com de l'execució i supervisió del pressupost; quin nivell de govern és responsable d'establir els instruments tributaris, la base impositiva i el tipus a aplicar, així com si es tracta d'un impost compartit o no; indicadors descriptius del marc regulador del deute; i indicadors sobre les característiques institucionals que regeixen les transferències des del nivell central als subcentrals de govern.

Malgrat que tots aquests indicadors ofereixen una bona base per comprendre el grau de descentralització dels països, presenten una sèrie de limitacions. En primer lloc, els indicadors descrits no es troben sempre disponibles per a tots els països, i sovint fan referència a un moment determinat del temps. En segon lloc, l'elevat nivell d'agregació amb que es presenten les dades quantitatives i qualitatives, dificulta aprofundir en l'anàlisi dels nivells subcentrals i extreure conclusions substancials del mateix. Per tant, per analitzar en detall el poder de decisió de que disposen les comunitats autònomes a Espanya es requereix una anàlisi exhaustiva del marc regulador del país, el qual en aquest estudi es centra en les polítiques de despesa de protecció social, Salut i Educació.

Metodologia d'anàlisi

En aquest estudi s'ha analitzat la distribució del poder de decisió entre nivells de govern a l'Estat espanyol, per als programes de despesa inclosos a la política de despesa 3.1, de protecció social; la política de despesa 4.1, de Salut; i la política de despesa 4.2, d'Educació. Per fer-

ho, en primer lloc s'ha dut a terme una revisió exhaustiva del marc legal, que ha permès determinar quin és el poder de decisió de la Generalitat en diferents dimensions d'autonomia per a cada programa de despesa, seguint l'esquema proposat per Bahl et al. (2009), per tal de facilitar la comparabilitat amb els altres estudis existents a nivell internacional. No obstant això, el contingut de cadascuna d'aquestes 5 dimensions d'autonomia s'ha adaptat al cas espanyol. Concretament, dins de cada programa de despesa analitzat, s'han distingit les següents dimensions d'autonomia:

(i) **Autonomia política:** l'objectiu és establir qui té el control sobre els principals objectius de la política i els principals aspectes a decidir. S'inclouen els següents aspectes:

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

(ii) **Autonomia pressupostària:** l'objectiu és establir qui té el control sobre el pressupost. S'inclouen els següents aspectes:

a. **Autonomia sobre la despesa**

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures

b. **Autonomia sobre els ingressos**

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

(iii) Autonomia sobre els inputs: l'objectiu és establir qui té el control sobre els inputs. S'inclouen els següents aspectes:

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió del personal

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

iii.4.a Retribucions bàsiques del personal funcionari

iii.4.b Retribucions complementàries del personal funcionari

iii.4.c Retribucions del personal laboral

iii.4.d Incentius al rendiment i activitats extraordinàries

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

(iv) Autonomia sobre els outputs: l'objectiu és establir qui té el control sobre els outputs o les prestacions del programa. S'inclouen els següents aspectes:

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

(v) Seguiment i avaluació: l'objectiu és establir qui té el control sobre el seguiment i avaluació del programa.

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

Per a cadascun d'aquests aspectes, mitjançant la revisió del marc legal espanyol, s'estableix, en primer lloc, quin és el nivell de govern al qual es prenen les decisions (central o autonòmic). I en segon lloc, per a les

decisions que corresponen al nivell autonòmic, s'estableix quin és el grau d'autonomia amb el qual es poden prendre aquestes decisions, diferenciant les següents categories: plena autonomia, decisions preses en coordinació amb les corporacions locals, decisions preses en el si dels consells interterritorials o decisions preses dins del marc legal fixat per l'Estat.

A continuació, les conclusions a les que s'ha arribat mitjançant la revisió del marc legal s'han sintetitzat en forma de taula per a cada programa de despesa. D'aquesta manera, es pot observar de manera visual quin és el nivell d'autonomia de la Generalitat per a prendre decisions en cadascuna d'aquestes 5 dimensions i els diferents aspectes inclosos en cadascuna d'elles, i per a cada programa de despesa.

Finalment, la despesa realitzada per la Generalitat de Catalunya en cadascun dels programes analitzats es classifica en funció d'aquest grau d'autonomia per a prendre decisions. És a dir, cadascuna de les partides de despesa del pressupost del sector públic de la Generalitat per a l'any 2017, excloent les despeses financeres (capítols 3, 8 i 9) i els fons corresponents als pagaments de la PMTE¹ i el FEAGA, s'ha vinculat a una de les dimensions d'autonomia definides anteriorment, d'acord amb l'esquema que es presenta al Quadre. Tal com es pot observar, per a cada tipus de despesa s'ha seleccionat un indicador associat concret, que permet fer aquesta classificació. No obstant això, cadascuna d'aquestes partides de despesa es veurà influenciada també per l'autonomia que tingui la Generalitat de Catalunya en altres dimensions, tal com es mostra també en aquest quadre.

D'aquesta manera, s'han pogut obtenir uns indicadors quantitius que mostren sobre quin percentatge de la despesa que realitza la Generalitat té una autonomia plena, una autonomia que requereix la coordinació amb corporacions locals, una autonomia limitada perquè les decisions es prenen en el si dels consells interterritorials, una autonomia limitada per la regulació de l'Estat, o cap mena d'autonomia, degut a que les decisions corresponen a l'Estat.

¹ Participació dels ens locals en els tributs de l'Estat.

Quadre 1. Partides de despesa i indicadors associats

	Indicador associat	Indicador que també influeix
Capítol I. Remuneracions de personal		
Retribucions bàsiques del personal funcionari	iii.4.a	iii.2
Retribucions complementàries del personal funcionari	iii.4.b	iii.2
Retribucions del personal laboral	iii.4.c	iii.2
Altres retribucions	iii.4.d	iii.2
Capítol II. Despeses corrents de béns i serveis		
Despeses generals de provisió dels serveis (lloguers, reparacions, subministraments...)	iii.6	ii.6, iii.1, iv.1, iv.2, iv.3
Despeses directes associades a determinats serveis	iv.2	ii.6, iii.1, iii.6, iv.1, iv.3
Despeses de formació del personal	iii.5	iii.3
Auditories, valoracions i peritatges	v.1	
Capítol IV. Transferències corrents		
A corporacions locals o altres organismes proveïdors dels serveis	ii.4	iv.1, iv.2, iv.3
A famílies, o altres transferències vinculades a la provisió directa dels serveis	iv.2	iv.1, iv.3
Capítol VI. Inversions reals		
Despeses d'inversions	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3
Capítol VII. Transferències de capital		
A corporacions locals o altres organismes proveïdors dels serveis	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3
A famílies, o altres transferències vinculades a la provisió directa dels serveis	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3

Font: Elaboració pròpia

Conclusions de l'anàlisi sobre el poder de decisió de la despesa, en termes qualitius: revisió del marc legal

D'acord amb la metodologia establerta, en aquest estudi s'ha dut a terme una revisió exhaustiva de la regulació, que permet determinar el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya per incidir en els tres pilars bàsics de l'estat del benestar, com són els serveis socials, la salut i l'educació. Aquesta revisió del marc legal es presenta en detall a

l'apartat 4 de l'estudi, i les seves conclusions es tradueix en els indicadors que es presenten a les taules de l'Annex I, per a cadascun dels programes de despesa analitzats. A continuació es fa una recapitulació dels principals resultats obtinguts en aquesta anàlisi, per a cadascun dels àmbits d'autonomia:

(i) Autonomia política

En termes generals, es pot afirmar que l'obligació de prestar els diversos serveis inclosos en les tres polítiques de despesa analitzades es deriva de la normativa estatal, ja sigui la mateixa Constitució, que reconeix els drets de la població relatius a serveis socials, sanitaris i educatius; o de la regulació bàsica estatal de les diferents matèries. Val a dir que bona part d'aquests serveis són serveis bàsics de l'estat del benestar, de manera que l'obligació de prestar-los no es deriva solament de la normativa estatal, sinó també de la normativa i els tractats internacionals, i són drets també reconeguts a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En el cas d'alguns programes, la Generalitat és qui pot decidir proveir un ventall de serveis més ampli que el que determina el govern central, com seria el cas del programa de promoció de l'autonomia personal, els programes de salut o el programa de beques i ajuts a l'estudi.

Pel que fa a l'autonomia per regular la configuració dels serveis i establir els seus objectius, s'observa com és molt àmplia en el cas dels serveis socials, amb l'excepció dels serveis de promoció de l'autonomia personal i alguns altres aspectes concrets, que estan regulats per l'Estat; i força limitada en el cas dels serveis de salut i educació, en els que la regulació bàsica de l'Estat (LGS i LOE, respectivament) estableix els principals aspectes que configuren aquests serveis. Així, si bé les tres polítiques de despesa estarien descentralitzades cap a les comunitats autònomes, la Generalitat de Catalunya només té la competència exclusiva per regular i ordenar els serveis en el cas dels serveis socials, mentre que en el cas dels serveis de salut i educació aquestes competències serien compartides amb el govern central. En l'àmbit de l'educació la Generalitat només tindria la competència exclusiva per regular la configuració del servei en el cas dels serveis complementaris a l'educació.

(ii) Autonomia pressupostària

L'autonomia pressupostària de la Generalitat per dur a terme els diferents programes de despesa ve en bona mesura determinada per la

seva autonomia política. En la mesura en que sigui la Generalitat l'encarregada de regular la configuració del servei i els seus objectius, la seva autonomia pressupostària serà elevada. En canvi, si la configuració del servei i els seus objectius venen total o parcialment determinats per l'Estat, l'autonomia de la Generalitat per decidir sobre aspectes com quin volum de recursos dedicar al servei o el seu ús es veurà limitada, ja sigui per l'aplicació de nivells o estàndards mínims de provisió, o d'objectius que condicionen aquests aspectes. Per tant, novament s'observa com l'autonomia pressupostària de la Generalitat és molt elevada en el cas dels serveis socials, exceptuant novament els serveis de promoció de l'autonomia personal; i que aquesta autonomia es veu molt limitada per la normativa estatal en el cas dels serveis de salut i educació.

Així, en el cas dels serveis socials, s'observa com la Generalitat és l'encarregada de finançar el servei i els inputs, i de regular el cobrament de preus públics, amb plena autonomia per prendre decisions. Pel que fa a les decisions sobre el volum de recursos a gastar en el servei, l'ús d'aquests recursos i les inversions la Generalitat necessita coordinar-se amb les corporacions locals, donada la seva participació en la provisió d'aquests serveis i en els corresponents òrgans de planificació. En el cas dels serveis de promoció de l'autonomia personal, però, el volum de recursos a gastar en el servei i el seu ús venen determinats, en bona mesura, per la regulació de l'Estat, el qual és també l'encarregat de finançar la part dels serveis corresponents al mínim estatal.

En el cas de la sanitat i l'educació, en canvi, s'observa com l'autonomia de la Generalitat és més limitada que en el cas dels serveis socials, especialment per la banda de la despesa, i amb l'excepció dels serveis de salut pública i els serveis complementaris a l'educació. Concretament, i amb aquestes excepcions, la determinació del volum de recursos a gastar en cada servei, si bé és una decisió de la Generalitat de Catalunya, es troba fortament influenciada per la normativa estatal. En el cas dels serveis de salut, l'Estat defineix la cartera de serveis comuns, de prestació obligatòria per part de totes les comunitats autònomes, de manera que el seu marge de decisió amb plena autonomia es limita a la cartera de serveis complementària. Per tant, la normativa estatal no només limita l'autonomia per decidir el volum de recursos a gastar en cada programa, sinó també l'ús d'aquests recursos i les inversions que resulten necessàries. En el cas dels serveis d'educació, l'Estat regula certs aspectes que determinen el volum de despesa necessari per proveir els serveis, com el nombre màxim d'alumnes per aula per a cada nivell educatiu o la necessitat

d'establir programes de reforç educatiu i de millora de l'aprenentatge. En canvi, la Generalitat disposa de més autonomia per determinar l'ús dels recursos i les inversions que en el cas dels serveis de salut, excepte en el cas de la despesa en beques, en que la regulació estatal també determina en bona mesura aquests àmbits d'autonomia.

Per la banda de l'ingrés, l'autonomia de la Generalitat també es veu limitada en el cas dels serveis de salut i educació, pel que fa a l'establiment de preus públics. En el cas dels serveis de salut, els serveis que estan sotmesos al pagament de preus públics són directament establerts per part de l'Estat, mentre que en el cas dels serveis educatius, la Generalitat pot decidir si establir preus públics o no sobre els serveis que l'Estat no ha establert la seva gratuïtat. No obstant això, en ambdós casos la Generalitat és l'encarregada de finançar els serveis i els inputs, sent necessària en alguns casos la seva coordinació amb les corporacions locals. En el cas de les beques i ajudes a l'estudi, l'Estat seria l'encarregat també del finançament del sistema de beques estatal, pel que la Generalitat seria l'encarregada tan sols de la gestió del servei.

(iii) Autonomia sobre els inputs

Les tres polítiques de despesa analitzades són polítiques que es troben descentralitzades cap a les comunitats autònomes, de tal manera que en termes generals la seva autonomia per regular el règim de provisió dels serveis i sobre la gestió dels mateixos és elevada. No obstant això, existeixen certes limitacions a la seva autonomia, especialment en el que fa referència a les decisions sobre contractació i retribució del personal.

Tal com s'ha exposat al llarg de l'estudi, si bé les decisions sobre la contractació de personal per proveir els diferents serveis haurien de correspondre a la Generalitat, en tractar-se de serveis descentralitzats, i sense perjudici de respectar els estàndards mínims establerts per l'Estat en determinats àmbits, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva Llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius. Aquestes limitacions no serien aplicables en el cas dels serveis concertats.

A l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, especialment per a les comunitats que han complert amb els objectius d'estabilitat pressupostària, deute i regla de despesa. En el cas de la Generalitat de

Catalunya, en no haver complert l'objectiu de la regla de despesa², s'estableix una taxa de reposició del 100% en el cas de sectors prioritaris, del 75% en els no prioritaris i podrà incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 5% del resultat de la seva taxa de reposició, on es consideri que és necessari un esforç addicional d'efectius. En el cas de les comunitats que han complert els objectius establerts, la taxa de reposició és del 100% a tots els sectors, i poden incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 8% del resultat de la seva taxa de reposició on es consideri necessari un reforç. Per tant, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen determinades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya, que és la responsable de la selecció de personal.

En relació a les retribucions del personal, el personal funcionari ve regulat pel 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, i aquí és on es recullen el tipus de retribucions bàsiques i complementàries. Les retribucions bàsiques es fixen a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que les complementàries s'estableixen a les lleis de cada administració pública. Ambdues també figuren en el pressupost de la Generalitat, juntament amb els complements de destinació i dels específics, l'import que representa el percentatge autoritzat destinat a complement de la productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris, les retribucions corresponents al personal eventual i els imports destinats a retribuir el personal laboral. No obstant això, des de l'inici de la crisi la llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat per l'Estat.

(iv) Autonomia sobre els outputs

L'autonomia de la Generalitat per prendre decisions sobre l'output dels serveis analitzats, ve en bona mesura determinada per la seva autonomia política. En la mesura en que sigui la Generalitat l'encarregada de regular la configuració del servei i els seus objectius, la seva autonomia per decidir sobre l'output dels serveis, determinat fonamentalment per la seva cobertura, les prestacions incloses i la seva qualitat, serà elevada. En canvi, si la configuració del servei i els seus objectius venen total o parcialment determinats per l'Estat,

² Referent a l'objectiu de la regla de despesa de l'any 2017

L'autonomia de la Generalitat per decidir sobre aquests aspectes es veurà limitada, ja sigui perquè l'Estat estableix quines prestacions ha d'oferir la Generalitat i a quins usuaris, o perquè l'Estat estableix determinats estàndards mínims de qualitat. Per tant, novament s'observa com l'autonomia de la Generalitat sobre els outputs és molt elevada en el cas dels serveis socials, exceptuant novament els serveis de promoció de l'autonomia personal; i que aquesta autonomia es veu molt limitada en el cas dels serveis de salut i educació per la normativa estatal.

Concretament, en el cas dels serveis de salut és l'Estat qui determina la cobertura d'aquests serveis, en tenir la competència per a reconèixer la condició de persona assegurada i beneficiària del Sistema Nacional de Salut, mentre que les prestacions incloses en els diferents programes es determinen en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, encarregat d'aprovar la cartera de serveis comuns. No obstant això, la Generalitat té competències plenes per aprovar una cartera de serveis complementària, sempre i quan garanteixi la suficiència de recursos per a proveir la cartera de serveis comuns. Pel que fa a la qualitat dels serveis de salut, ve en bona mesura determinada pels plans de qualitat del Sistema Nacional de Salut, elaborats també en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut. Cal tenir en compte que els criteris que s'estableixin en aquests plans de qualitat són estàndards mínims de qualitat, i que correspondria a la Generalitat la decisió de millora d'aquests estàndards mínims.

En relació als serveis educatius, la cobertura dels serveis vindria total o parcialment determinada per la regulació estatal, que és la que estableix quins serveis són de provisió obligatòria i gratuïta per tothom, i quins serveis no són gratuïts; o els requisits mínims d'admissió a les diferents titulacions. Així mateix, la definició de l'estructura del sistema educatiu i dels diferents ensenyaments que el constitueixen és una competència exclusiva de l'Estat. En el cas dels ensenyaments universitaris, si bé és la Generalitat l'encarregada de realitzar la programació de l'oferta d'ensenyaments de les universitats públiques de la seva competència i els seus centres, aquesta oferta de places s'ha de comunicar a la Conferència General de Política Universitària per al seu estudi i aprovació. No obstant això, es pot considerar que l'autonomia de la Generalitat és força més àmplia que en els serveis d'educació general. Aquesta competència per determinar les seves prestacions també és més àmplia en el cas dels serveis complementaris a l'educació, en relació als quals l'Estat només estableix l'obligatorietat de proveir de manera gratuïta determinats serveis de transport i menjador. La resta de serveis que es proveeixen,

però, es determinen en el si dels consells escolars, i correspon a la Generalitat la seva aprovació. Les decisions sobre la qualitat dels serveis educatius també corresponen a la Generalitat de Catalunya, respectant sempre els mínims establerts per part de la regulació de l'Estat. Finalment, en relació a les beques i ajudes a l'estudi, cal destacar que els seus resultats vindrien totalment determinats per la normativa estatal en el cas del sistema estatal de beques, i que es troben també molt regulats en el cas del sistema de beques autonòmic.

(v) Seguiment i avaluació

L'avaluació i el seguiment dels diferents programes el realitza en tot cas la mateixa Generalitat de Catalunya, si bé en diversos serveis existeixen mecanismes de seguiment i avaluació per part de l'Estat, tal com s'ha descrit per a cada programa de despesa concret.

Conclusions de l'anàlisi sobre el poder de decisió de la despesa, en termes quantitius

Seguint la metodologia exposada anteriorment, s'han obtingut indicadors per determinar el percentatge de despesa sobre el qual la Generalitat de Catalunya pot decidir plenament; el percentatge sobre el qual pot decidir, però en coordinació amb les corporacions locals; el percentatge sobre el qual pot decidir, però en el si dels consells interterritorials; el percentatge sobre el qual pot decidir, dins el marc regulador establert per l'Estat; i el percentatge sobre el qual no pot prendre cap tipus de decisió, perquè les decisions corresponen a l'Estat. Tal com ja s'ha esmentat, l'anàlisi realitzada s'ha centrat en els programes de despesa inclosos a la política de despesa 3.1, de protecció social; la política de despesa 4.1, de salut; i la política de despesa 4.2, d'educació. En conjunt, la despesa que la Generalitat destina a aquestes polítiques de despesa ascendeix a 16.420,99 milions d'euros, que representen el 61,2% del pressupost total del sector públic de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA. Les principals conclusions que es poden extreure d'aquesta anàlisi són:

- La Generalitat té plena autonomia solament sobre el 6,3% d'aquesta despesa, i tindria una autonomia elevada sobre un 2,4% d'aquesta despesa, en el qual s'ha de coordinar amb les corporacions locals que tenen funcions assignades en els diferents programes. Per contra, el 26,7% de la despesa

correspon a programes o funcions sobre les quals la Generalitat tindria un marge més limitat d'autonomia, en ser decisions que es prenen en el si dels consells interterritorials, en els quals es troben representats l'Estat i les comunitats autònomes; el 31,4% de la despesa correspon a programes o funcions sobre les quals el marge d'autonomia de la Generalitat també és limitat, en aquest cas degut a la regulació de l'Estat; i el 33,2% de la despesa correspon a programes o funcions sobre les quals el marge d'autonomia de la Generalitat és nul, degut a que la competència per prendre decisions correspon plenament al govern de l'Administració Central de l'Estat.

- Per política de despesa, s'observa com la política de despesa de protecció social és en la que la Generalitat de Catalunya té una autonomia elevada sobre un percentatge de despesa més elevat, del 23,0%, si bé les decisions sobre el 63,8% d'aquesta despesa es prenen per part de l'Estat, degut principalment a l'elevat pes que representa el programa de promoció de l'autonomia personal dins d'aquesta política de despesa, en el qual l'autonomia de la Generalitat és molt limitada. En canvi, el percentatge de despesa sobre la qual l'autonomia de la Generalitat és elevada és més reduït per a les polítiques de salut i educació, del 8,3% i el 4,3%, respectivament. En el cas de les polítiques de salut, l'autonomia de la Generalitat per prendre decisions de despesa és molt limitada, doncs un 40,8% de la despesa està vinculada a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si del consell interterritorial, un 36,7% a funcions les decisions sobre les quals s'han de prendre dins del marc legal establert per l'Estat i el 14,2% a funcions les decisions sobre les quals les pren directament l'Estat. En el cas de les polítiques d'educació, l'Estat és qui pren les decisions en relació al 52,2% de la despesa, més de la meitat; el 29,6% de la despesa correspon a funcions les decisions sobre les quals es prenen dins del marc legal de l'Estat, i el 13,9% a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si d'un consell interterritorial, en aquest cas la Conferència General de Política Universitària, de manera que l'autonomia de la Generalitat és molt limitada.
- Per programes, s'observa com el programa de despesa on la Generalitat de Catalunya hi té un grau d'autonomia plena més gran és el d'igualtat i respecte a la diversitat, seguit del d'atenció a la immigració, si bé es tracta de dos programes amb un pes molt reduït dins del conjunt del pressupost de despesa. I per

contra, a l'altre extrem, els programes on la Generalitat de Catalunya no hi té gens d'autonomia són el de promoció de l'autonomia personal i el de beques i ajuts a l'estudi.

- Si es centra l'anàlisi en els programes que tenen un pes més rellevant dins del pressupost de despeses de la Generalitat, hi ha tres programes que suposen conjuntament el 78,5% del total de la despesa analitzada, i el 48,0% de la despesa total de la Generalitat. Es tracta de: Atenció especialitzada de salut (35,3%), educació general (27,9%) i atenció primària de salut (15,3%):
 - Pel que fa al primer, atenció especialitzada de salut, el grau d'autonomia plena que té de la Generalitat de Catalunya, és només del 5,9%. La major part de les decisions les pren dins el marc legal establert per l'Estat (representen el 40% de la despesa) i en el si dels consells interterritorials (representen el 41,6% de la despesa). I té nul·la capacitat de decisió sobre el 12,5% de la despesa.
 - Pel que fa al programa d'educació general, les decisions preses amb plena autonomia per la Generalitat de Catalunya recauen tan sols en un 1,6% de la despesa. El pes de la despesa sobre la qual la Generalitat hi té nul·la capacitat per decidir és del 61,7%, i d'un 33,8% la que hi pot decidir dins del marc legal establert per l'Estat.
 - I en relació a l'atenció primària de salut, la Generalitat de Catalunya pot prendre decisions amb plena autonomia que afecten tan sols un 13,2% de la despesa. Les decisions preses en el si dels consells interterritorials suposen un 44,6% de la despesa, les que es prenen dins del marc legal establert per l'Estat representen un 23,2%, i té nul·la capacitat de decisió sobre el 19%.
- Per capítols de despesa, l'autonomia de la Generalitat sobre les despeses de remuneracions de personal, les quals representen el 40,1% de la despesa analitzada, és pràcticament nul·la. Les decisions sobre les remuneracions del personal les pren directament l'Estat o es troben regulades per l'Estat. La seva autonomia també és limitada en relació a les transferències corrents, que representen el 26,6% de la despesa analitzada. Aquesta autonomia tan limitada en relació a les transferències corrents s'explica perquè aquestes corresponen principalment al

programa de promoció de l'autonomia personal, al programa d'atenció primària de salut i al programa d'educació universitària, en els que ja s'ha vist que el marge per a la presa de decisions de la Generalitat és més limitat.

En canvi, s'observa que l'autonomia de la Generalitat és més elevada per prendre decisions sobre les seves inversions reals (Cap. VI) i sobre les seves transferències de capital (Cap. VII), en les que pot prendre decisions amb una autonomia elevada sobre un 38,2% i un 40,4% de la seva despesa, respectivament. Finalment, en relació a les despeses corrents de béns i serveis, la Generalitat pot prendre decisions amb una autonomia elevada sobre el 18,6% d'aquesta despesa; la seva autonomia seria més limitada per al 65,7% de la despesa; i nul·la per al 15,7% de la despesa.

Per tant, si bé tant els serveis socials, com la salut i l'educació són polítiques descentralitzades cap a les comunitats autònomes, la regulació establerta només permet a la Generalitat de Catalunya prendre decisions de manera autònoma sobre un percentatge molt reduït de la despesa corresponent a aquestes polítiques, trobant el seu marge de decisió molt limitat en relació a bona part de la seva despesa.

Reflexions finals

Tal com s'ha esmentat anteriorment, d'acord amb la Teoria del federalisme fiscal, quan es parla de descentralització és rellevant tenir en compte les seves diferents dimensions. D'una banda, es parla de divisió formal de responsabilitats de despesa i d'ingressos entre nivells de govern, i d'altra banda, de l'estructura vertical de la presa de decisions. Sovint, les mesures de descentralització es centren només en la primera d'aquestes dimensions, quantificant quin percentatge de la despesa o de l'ingrés total correspon als nivells subcentrals de govern. Ara bé, aquest tipus de mesures ofereixen una imatge parcial de la descentralització d'un país, essent necessari complementar-les amb mesures que recullin el poder de decisió dels diferents nivells de govern envers les seves despeses i els seus ingressos.

La metodologia desenvolupada en aquest estudi ha permès fer una aproximació quantitativa a l'estudi de l'autonomia de Catalunya en relació a la seva despesa en protecció social, salut i educació, a partir d'una revisió exhaustiva del marc legal establert. La mateixa anàlisi seria, doncs, fàcilment extensible a la resta de comunitats autònomes,

amb unes competències similars a les de la Generalitat de Catalunya.

L'anàlisi realitzada per programes de despesa ha permès observar que, si bé la Generalitat de Catalunya tindria un marge per a la presa de decisions molt ampli en determinats programes de despesa, el pes d'aquests programes sobre el total de despesa és molt reduït. Per tant, si la Generalitat de Catalunya incrementés la seva despesa en aquests programes, l'indicador sobre el percentatge de despesa sobre el que disposa un nivell d'autonomia elevat per a la presa de decisions també s'incrementaria, tot i que la seva autonomia no hagi variat. Aquest és un dels principals inconvenients de l'indicador desenvolupat en aquest estudi.

Un altre inconvenient, és que resulta difícil mesurar fins a quin punt les decisions de despesa es troben limitades o no pel finançament de la Generalitat. Així, si el finançament de la Generalitat de Catalunya és limitat, aquesta haurà de dedicar la seva despesa a complir amb les seves obligacions, i per tant dirigirà una major part de la seva despesa a finançar programes sobre els quals la seva autonomia és més limitada. En canvi, si el finançament de la Generalitat de Catalunya és elevat, tindrà més marge de maniobra per poder dirigir un major percentatge de la seva despesa a programes en els quals la seva autonomia per a la presa de decisions és més àmplia.

Per tant, si bé aquesta metodologia no està exempta d'inconvenients, suposa un primer pas cap a la mesura de l'autonomia de les comunitats autònomes per prendre decisions de despesa, i que pot servir de referència a l'Estat espanyol. En termes generals, les estadístiques internacionals que mostren el grau de descentralització a Espanya porten a la conclusió de que es tracta d'un país altament descentralitzat, en el qual les principals funcions de l'estat del benestar es troben en mans de les comunitats autònomes. Ara bé, l'anàlisi realitzada en aquest estudi mostra que, si bé les polítiques de protecció social, salut i educació es troben formalment descentralitzades, el poder de decisió de les comunitats autònomes en general, i de la Generalitat de Catalunya en particular, sobre la despesa corresponent és molt limitat.

Així, s'ha mostrat com la regulació establerta per part de l'Estat només permet a la Generalitat de Catalunya prendre decisions amb un grau d'autonomia elevat sobre un 8,7% de la despesa corresponent a aquestes tres polítiques de despesa. Per contra, l'autonomia de presa de decisions de la Generalitat és molt limitada en relació al 58,1% de la seva despesa, doncs correspon a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si d'un consell interterritorial o del marc legislatiu

establert per l'Estat; i la seva autonomia és nul·la en relació al 33,2% de la seva despesa.

Bona part d'aquesta autonomia tan limitada per prendre decisions de despesa vindria explicada perquè l'autonomia que té la Generalitat de Catalunya per prendre decisions sobre les remuneracions de personal, que representen el 40,1% de la seva despesa és molt limitada. Així, s'ha observat que les decisions que determinen la despesa en remuneracions de personal, bàsicament nombre de treballadors i salaris, es troben regulades per l'Estat o és l'Estat mateix qui les pren. Els capítols de despesa sobre els que l'autonomia per a la presa de decisions és més àmplia, són els d'inversions i transferències de capital, amb un pes molt reduït sobre la despesa total.

El fet de que el pes dels programes i capítols de despesa en els quals l'autonomia de la Generalitat és més elevada, siguin també els programes i capítols amb un pes més reduït en el conjunt de la despesa de la Generalitat, pot estar indicant que el seu finançament és insuficient per cobrir totes les funcions de despesa que són de la seva competència, pel que acaba enfocant aquesta despesa cap als programes en els quals no té marge de maniobra per proveir un nivell de servei diferent a l'estipulat pel govern de l'Estat; o que els programes en els quals l'Estat ha donat més marge de maniobra a les comunitats autònomes són també els menys rellevants en termes pressupostaris. En qualsevol cas, si es vol avançar cap a un model d'hisenda realment descentralitzat és necessari corregir la situació actual, en la que les comunitats autònomes tenen un grau d'autonomia molt limitat per a prendre decisions sobre la seva despesa degut, d'una banda, a la regulació establerta; i d'altra banda, tot i que és una qüestió que no s'ha analitzat en aquest estudi, a la limitació del seu finançament i la seva poca autonomia per poder incrementar els seus ingressos.

1.

Introducció

En els països de l'OCDE s'observen diferències importants en relació al seu grau de descentralització en els diferents àmbits de política. Així, per exemple, mentre en alguns països la despesa en educació està molt descentralitzada (com a Alemanya, Finlàndia, Mèxic o Espanya), a d'altres països bona part de la despesa educativa és responsabilitat del govern central (com a França i Itàlia). De la mateixa manera, l'autonomia amb la que els governs subcentrals desenvolupen les seves competències també varia notablement entre països. A Finlàndia i Alemanya, per exemple, entre el 60 i el 80 % de les decisions educatives es prenen de manera descentralitzada per part dels governs subcentrals, alhora que una altra part important de les decisions es prenen per part de les escoles (OCDE, 2004, 2008, 2012). En conseqüència, el govern central en aquests països juga un rol molt limitat en la presa de decisions en l'àmbit educatiu. Per contra, a Mèxic el govern central és el responsable del 30% de decisions en aquest mateix àmbit, mentre que els governs subcentrals són responsables del 50% de les decisions i les escoles serien les responsables de la resta. A Espanya, el percentatge de decisions educatives que es prenen a nivell subcentral era del 54,4% a l'any 2007, mentre que el govern central prenia el 8,7% de les decisions. Per tant, a països amb un nivell de descentralització de la despesa molt similar, el percentatge de decisions que es prenen a nivell central varia de manera substancial.

D'acord amb les principals estadístiques i comparatives internacionals, Espanya és, doncs, un dels països amb la despesa més descentralitzada. Concretament, les comunitats autònomes gestionen aproximadament una tercera part de la despesa total de les administracions públiques a Espanya. Aquesta despesa inclou el gruix de despesa d'algunes de les funcions associades amb l'estat del benestar, com són l'educació, la salut o els serveis socials. Ara bé, que les comunitats autònomes gestionin aquests recursos no significa que tinguin autonomia per prendre decisions sobre com gastar-los. Per exemple, en l'àmbit educatiu, tal i com s'ha esmentat abans, l'Estat pren tan sols el 8,7% de les decisions, la qual cosa podria fer pensar que l'autonomia de les comunitats autònomes és elevada. No obstant això, entre aquestes decisions de l'Estat s'inclouen decisions sobre aspectes molt rellevants del sistema, com són el disseny del currículum, els salaris dels professors o la política de beques, de

manera que l'autonomia real de les comunitats autònomes és més limitada del que poden fer pensar aquestes xifres agregades. El mateix es pot observar en altres àrees de política.

Tanmateix, quan es parla de descentralització aquesta s'acostuma a mesurar d'acord amb el percentatge de despesa que es realitza a nivell subcentral, i es disposa de pocs indicadors que permetin mesurar adequadament quin és seu poder de decisió sobre aquesta despesa. Només l'OCDE ha avançat relativament amb aquest tipus de mesures, centrant-se normalment en polítiques de despesa determinades. El motiu és fonamentalment la complexitat d'aquesta tasca, doncs dins de cada política de despesa s'hi poden trobar diferents programes, i sovint cadascun d'ells té la seva pròpia regulació. Així, dins de l'àmbit educatiu, el poder de decisió que tinguin les comunitats autònomes pot ser diferent per a cadascun dels nivells educatius, i dins de cada nivell educatiu, pot variar en funció de si es tracta, per exemple, de la provisió dels serveis educatius (directes o indirectes), de les polítiques compensatòries o de la política de beques. Això fa que la tasca d'establir una mesura única del poder de decisió dels governs subcentrals d'un país sobre el conjunt de la seva despesa sigui, si més no, laboriosa. Tot i això, cal destacar diversos esforços que s'han realitzat per tal de capturar les dimensions institucionals o qualitatives de la descentralització. L'Observatori Global sobre Democràcia Local (GOLD) de *United Cities and Local Governments* és un exemple d'aquest esforç. Així mateix, també s'han fet esforços per captar els aspectes tant quantitius com qualitius de la descentralització, com l'OECD *Fiscal Decentralization Database* o els *World Bank's Fiscal Decentralization Indicators*.

Malgrat aquests avenços, resulta difícil saber fins a quin punt, en el cas d'Espanya, les comunitats autònomes tenen autonomia per prendre decisions sobre la seva despesa. Les mesures de descentralització de la despesa que es basen solament en el pes que té la despesa dels governs subcentrals en relació al total, ofereixen una imatge molt parcial de la descentralització d'un país, tal com destaquen diversos estudis. Per tant, en aquest treball es plantegen dos objectius. D'una banda, analitzar quin és el poder de decisió que els governs autonòmics tenen en els àmbits de l'educació, la sanitat i els serveis socials des d'un punt de vista jurídic. I d'altra banda, desenvolupar una metodologia de mesura del nivell de descentralització a Espanya de tal manera que es tingui en compte el poder de decisió de les comunitats autònomes, i no només el volum de despesa que gestionen. Concretament, es pretén desenvolupar una metodologia que permeti mesurar, d'una banda, quin nivell de govern és el responsable de la presa de decisions en

diferents àmbits i dimensions de despesa analitzats; i d'altra banda, el percentatge de despesa sobre el qual les comunitats autònomes poden prendre les seves pròpies decisions.

Per tal de desenvolupar la metodologia per a la mesura de la descentralització del poder de decisions cap a les comunitats autònomes, en un primer apartat de l'estudi després d'aquesta introducció, es descriu el marc teòric sobre el qual es fonamenta el treball. En aquest apartat s'explica detalladament què s'entén per descentralització, i es presenten les diferents mesures i fonts de dades existents. En el tercer apartat es descriu la metodologia que s'ha desenvolupat per dur a terme aquest estudi, i que permetrà, d'una banda, determinar el grau d'autonomia de les comunitats autònomes en diferents àmbits de despesa i per a les diferents polítiques analitzades; i d'altra banda, obtenir mesures del poder de decisió de les comunitats autònomes, tant per àmbits de despesa com a nivell agregat.

En el quart apartat es presenta la revisió del marc legal, d'acord amb la metodologia establerta, per a cadascun dels àmbits de despesa analitzats. En el cinquè apartat es sintetitzen els resultats obtinguts amb aquesta revisió del marc legal, en dues mesures alternatives del nivell de descentralització de les decisions en cadascun dels àmbits de despesa, d'acord amb la metodologia establerta: una primera mesura qualitativa, que indica quin nivell de govern pren les decisions en cadascun dels àmbits i dimensions de despesa analitzats; i una segona mesura quantitativa, que indica quin és el percentatge de despesa sobre el qual el govern de la Generalitat de Catalunya té plena autonomia per prendre decisions. Finalment, en el sisè apartat es fa una recapitulació dels principals resultats de l'estudi i es presenten unes reflexions finals.

2.

Marc teòric

2.1.

Què entenem per descentralització?

No existeix una definició correcta o única de descentralització fiscal. La descentralització del sector públic s'associa normalment a l'assignació de l'autoritat per desenvolupar funcions públiques o financeres a nivells inferiors de govern. Per tant, la descentralització pot definir-se com la transferència de responsabilitat de la planificació, gestió i obtenció i assignació de recursos del govern central i els seus organismes als nivells inferiors de govern. S'han de tenir en compte dues dimensions importants a l'hora d'analitzar el nivell de descentralització d'un país:

- La primera, la divisió formal de les responsabilitats funcionals i els ingressos entre nivells de govern. En aquest context, l'abast i la importància relativa de les diferents funcions i ingressos assignats als governs subcentrals, així com el grau en què les diferents funcions siguin exercides pel sector privat, determinen el grau de descentralització fiscal.
- La segona, i més important, l'estructura vertical de la presa de decisions. És a dir, cal tenir en compte en quina mesura les decisions relatives a les funcions i els recursos assignats als nivells inferiors del govern també es troben descentralitzades.

Naturalment, un país en el qual els nivells subcentrals de govern tinguin autonomia real per determinar l'assignació de les seves despeses o recaptar els seus propis ingressos estarà més descentralitzat que un altre sistema en el qual la despesa i els ingressos subcentrals estiguin determinats per una legislació del govern central, tot i que l'assignació formal de funcions i ingressos sigui la mateixa. En base a aquesta distinció, doncs, a la literatura es diferencia entre quatre formes principals de descentralització (Bird i Vaillancourt, 1998; Litvack et al. 1998; Martínez-Vázquez i McNab, 1997):

- **Devolució:** és un procés mitjançant el qual es fa una transferència total de la responsabilitat, la presa de decisions, els recursos i la

generació d'ingressos a una autoritat pública subcentral, que sigui autònoma i totalment independent de l'autoritat que fa la devolució de competències. Les unitats que reben les competències són normalment entitats reconegudes legalment i idealment d'elecció directa, si bé aquest requisit no és indispensable.

- **Delegació:** és un procés mitjançant el qual un govern transfereix una responsabilitat a nivells inferiors de govern, si bé mantenint centralitzada la responsabilitat del servei i l'autoritat per revocar aquesta transferència en qualsevol moment.
- **Desconcentració:** és un procés mitjançant el qual el govern central atorga les responsabilitats de certs serveis a sucursals regionals, més a prop dels ciutadans, però sense deixar de ser part del govern central. No requereix cap participació dels governs subcentrals.
- **Externalització:** és un procés mitjançant el qual la responsabilitat administrativa i de planificació o altres funcions públiques es transfereixen des del govern a institucions privades o no governamentals. Això sovint implica subcontractar la prestació parcial dels serveis o de funcions administratives, la desregulació o la privatització total.

2.2.

Què entenem per descentralització?

2.2.1

Mesures de descentralització basades en dades pressupostàries

D'acord amb la definició anterior, la descentralització completa d'una política pública es produeix quan el govern subcentral no només té la responsabilitat formal (legal) per desenvolupar aquesta política, sinó quan també té l'autonomia necessària per prendre decisions sobre els diferents aspectes de la provisió del servei i sobre com utilitzar els recursos de què disposa. Així mateix, el govern subcentral també ha de tenir autonomia per la banda de l'ingrés, per decidir sobre el seu nivell d'ingressos i sobre com obtenir-los. A continuació es presenten quines són les mesures utilitzades habitualment per quantificar la descentralització fiscal, tant per la banda de la despesa com per la banda de l'ingrés:

- Per la banda de la despesa, la descentralització es mesura habitualment com el pes de la despesa subcentral en relació a la despesa total consolidada de tots els nivells de govern. En funció de

si les transferències intergovernamentals s'atribueixen a un nivell de govern o un altre, la mesura ens estarà donant diferent informació:

- Si les transferències s'atribueixen al nivell de govern que les rep, estarem mesurant quin és el percentatge de despesa total directa realitzada pel nivell subcentral de govern. S'estaria incloent, doncs, la despesa associada a funcions totalment descentralitzades, però també l'associada a funcions “delegades” per nivells de govern superiors, en que el govern subcentral sigui l'encarregat solament de l'execució de la despesa i no tingui capacitat de prendre decisions sobre aquesta.
 - Si les transferències s'atribueixen al nivell de govern que les dona, estarem mesurant quin és el percentatge de despesa total que realitza i finança el nivell subcentral de govern amb els seus propis recursos. En termes generals, si la despesa es finança amb recursos propis del govern subcentral se suposa que la seva autonomia per prendre decisions sobre com utilitzar aquests recursos és més elevada que si es finança amb transferències de nivells superiors de govern.
- Per la banda de l'ingrés trobaríem les següents mesures de descentralització:
 - Pes de l'ingrés subcentral en relació a l'ingrés total consolidat de tots els nivells de govern. En calcular aquesta mesura, si les transferències intergovernamentals s'atribueixen al nivell de govern que les dona, estarem mesurant el percentatge d'ingressos propis (o no procedents d'altres nivells de govern) del nivell de govern subcentral en relació al total. En canvi, si les transferències intergovernamentals s'atribueixen al nivell de govern que les rep, estarem mesurant el pes de cada nivell de govern en els ingressos totals, sense tenir en compte la procedència d'aquests ingressos.
 - Pes dels ingressos tributaris subcentrals en relació als ingressos subcentrals totals. Aquesta mesura indica quin és el percentatge d'ingressos subcentrals que procedeix de fonts tributàries, on s'inclourien tant els impostos com las taxes o preus públics. Aquesta mesura permet quantificar l'autonomia dels governs subcentrals per generar seus propis ingressos, si bé no es distingeix entre si els governs tenen o no el control per regular aquests ingressos impositius. No obstant això, a

partir de les diferents bases de dades publicades per l'OCDE en què es classifiquen els ingressos tributaris en funció de la capacitat de regular-los que tenen els governs subcentrals, seria possible fer també aquesta distinció.

- Pes de les transferències intergovernamentals en relació als ingressos subcentrals totals. Al contrari de l'anterior, aquesta mesura permet quantificar la dependència fiscal dels governs subcentrals, sense diferenciar entre si la distribució de recursos es fa en base a una fórmula objectiva o de manera discrecional per part del govern central; o si les transferències són generals o finalistes. No obstant això, amb les diferents bases de dades publicades per l'OCDE, també es podrien fer aquestes distincions. En general, un major percentatge, indicaria una major dependència fiscal, i al revés. Amb aquesta mesura, però, no s'estaria distingint entre si la resta d'ingressos provenen de tributs propis o compartits, la qual cosa pot també determinar el grau d'autonomia dels governs subcentrals.
- Pes dels ingressos tributaris subcentrals en relació a la despesa subcentral. Aquesta mesura permet quantificar l'existència d'un desequilibri fiscal vertical, entenent per equilibri aquella situació en la que el repartiment de recursos és tal que els governs de cada nivell poden disposar dels recursos financers necessaris per desenvolupar les seves responsabilitats de despesa i rendir comptes tant per les seves decisions de despesa com d'ingrés (Hunter, 1974). És a dir, aquesta mesura indica quin percentatge de despesa subcentral es finança amb ingressos tributaris, de tal manera que un major percentatge indica un major equilibri fiscal vertical, i un menor percentatge seria indicatiu d'un major desequilibri fiscal vertical.

Tot i que aquestes mesures són de molta utilitat, tenen com a principal desavantatge que no representen la multidimensionalitat del procés de descentralització fiscal. Stegarescu (2004) assenyala quins són els principals inconvenients d'aquestes variables:

- i. Un primer inconvenient es deriva de l'ús de mesures agregades. La dificultat consisteix a distingir fins a quin punt el grau de descentralització de la despesa reflecteix l'assignació de funcions i recursos a diferents nivells de govern, o bé simplement la grandària relativa de les activitats desenvolupades per cada nivell de govern. Així, per exemple, un

elevat pes de la despesa subcentral en relació a la central podria ser indicatiu d'una àmplia descentralització de funcions, o de poques funcions que impliquen un nivell de despesa molt elevat, com podrien ser la sanitat o l'educació. Aquest problema es pot saldar mesurant el nivell de descentralització de la despesa per funcions.

- ii.** Un segon problema està associat amb l'ús de dades fiscals. Concretament, el problema és que les dades fiscals no permeten tenir en compte el grau d'autonomia dels governs subcentrals per desenvolupar les seves funcions. Així, Ebel i Yilmaz (2002) van identificar 3 problemes principals en aquest sentit:
 - a.** Encara que s'utilitzin indicadors de despesa per funcions, aquests indicadors no donen informació sobre l'estructura vertical del poder de decisió entre nivells de govern. Així, si la despesa la decideix el govern central, o bé s'executa en nom seu, aquesta despesa es quantifica com despesa subcentral.
 - b.** Si bé l'OCDE ha realitzat alguns avenços, les fonts d'informació disponibles no acostumen a distingir entre si els ingressos de cada nivell de govern són procedents d'impostos (ja siguin impostos propis, cèdits o compartits), de transferències intergovernamentals o d'altres fonts de finançament.
 - c.** Habitualment les mesures utilitzades no distingeixen sobre si les transferències intergovernamentals són condicionades o no, o si es distribueixen en base a criteris objectius o de manera discrecional.
- iii.** Un tercer problema, és que el pes dels ingressos i les despeses subcentrals tampoc permeten captar l'existència d'activitats legislatives o regulatòries, la coordinació de polítiques entre nivells de govern o d'altres aspectes de la descentralització del sector públic que no quedin reflectits directament en els fluxos fiscals.

A la vista d'aquestes dificultats, s'han realitzat esforços per poder disposar de mesures addicionals que permetin identificar el grau d'autonomia i discrecionalitat dels governs subcentrals sobre els seus ingressos i despeses. Per la banda de l'ingrés, l'OCDE ha realitzat avenços importants, en facilitar dades sobre les diferents fonts de finançament dels governs subcentrals de diferents països, que

permeten, tal com s'ha descrit anteriorment, obtenir mesures que tenen en compte de manera més acurada el poder de decisió dels governs subcentrals. Per la banda de la despesa, però, resulta més difícil obtenir mesures que tinguin en compte l'autonomia dels governs subcentrals a partir de dades pressupostàries. En conseqüència, les mesures que s'han proposat a la literatura són de tipus qualitatiu, tal com es descriu al següent subapartat.

2.2.2

Mesures de descentralització de tipus qualitatiu

Davant de les limitacions que presenten les mesures de descentralització basades en dades pressupostàries, podem trobar diverses aportacions a la literatura que pretenen millorar la quantificació de la descentralització fiscal dels països, tenint en compte les estructures verticals del poder de presa de decisions. A continuació es fa un recull de les aportacions més rellevants.

Metodologia proposada per l'OCDE (Bach et Al., 2009)

L'enfocament més complet per mesurar la descentralització pel costat de la despesa va ser realitzat per l'OCDE (Bach et al., 2009), qui va desenvolupar un marc teòric general que es pot adaptar als diferents àmbits de despesa. Els indicadors proposats permeten mesurar el grau en què el govern subnacional té autonomia en el disseny dels serveis públics.

Bach et al. (2009) defineixen el terme “poder de despesa”, que descriu la capacitat dels governs subcentrals per definir, determinar i canviar la seva política de despesa. Com més estiguin definides i influenciades les despeses subcentrals per la intervenció dels nivells més alts de govern, menor serà el poder efectiu dels governs subcentrals per determinar la mida i estructura del seu pressupost (Wetts, 1999). Tenint en compte que cadascun dels serveis que proveeix el sector públic ve determinat per tota una sèrie de lleis i regulacions, el “poder de despesa” dels governs subcentrals dependrà de en quina mesura aquestes regulacions es trobin sota control subcentral. Conceptualment, aquestes lleis i regulacions es poden agrupar en cinc categories diferents, que fan referència als principals àmbits d'autonomia:

- Autonomia política: fa referència a la mesura en què els governs subcentrals exerceixen el control sobre els principals objectius de la política i els principals aspectes de la prestació dels serveis. Per exemple, si els governs subcentrals estan obligats a proporcionar certs serveis o no.
- Autonomia pressupostària: fa referència a la mesura en què els governs subcentrals exerceixen el control sobre el seu pressupost. Per exemple, té en compte si l'autonomia de la despesa està limitada per subvencions condicionades o per límits de la despesa.
- Autonomia sobre els inputs: fa referència a la mesura en què els governs subcentrals exerceixen el control sobre els empleats públics (gestió de personal o remuneració) i altres aspectes relacionats amb els inputs com, per exemple, el dret a licitar o subcontractar serveis.
- Autonomia sobre els outputs: fa referència a la mesura en què els governs subcentrals exerceixen control sobre estàndards de provisió del servei com, la qualitat i quantitat dels serveis prestats. Així, per exemple, s'inclourien aspectes com el dret a definir el currículum escolar, el dret a obrir un nou hospital, el dret a definir els preus del transport públic local, etc.
- Seguiment i avaluació: fa referència a la mesura en què els governs subcentrals exerceixen control sobre el seguiment i l'avaluació dels serveis. Per exemple, s'inclourien aspectes com el control financer o el control dels exàmens escolars estandarditzats.

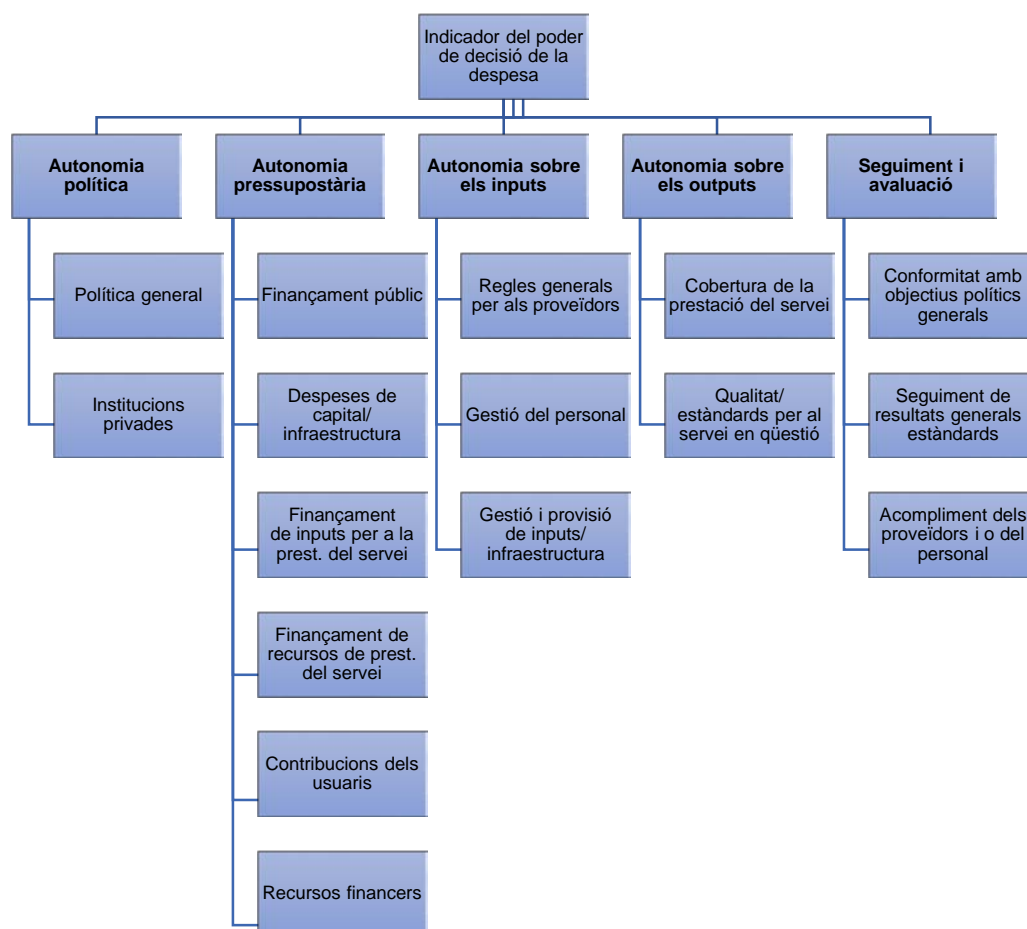
El poder de despesa subcentral en aquestes cinc dimensions es mesura amb “indicadors institucionals”, que mesuren en termes quantitativs l'organització de les polítiques d'un país. Concretament, en aquesta proposta metodològica, aquests indicadors mesuren fins a quin punt els governs subcentrals tenen autonomia en el disseny de serveis públics³. D'acord amb la tècnica del “diagrama d'indicadors generalitzats”, aquests 5 indicadors (que serien Indicadors de Segon Nivell) es defineixen a partir de l'agregació (utilitzant la tècnica de pesos aleatoris) dels Indicadors de Tercer Nivell, que descriuen aspectes específics de l'autonomia. Més concretament, d'acord amb aquesta proposta metodològica, els Indicadors de Tercer Nivell

³ Més informació sobre com establir indicadors institucionals es pot trobar a Sutherland et al. (2005) i Bröchlinger (2008).

estableixen quin és el nivell de govern al que correspon el poder de decisió de cadascun dels aspectes concrets considerats dins de cada àmbit, considerant també la possibilitat de que aquest poder de decisió correspongui a proveïdors privats. Així, en un país amb tres nivells de govern, s'apliquen els següents valors: 0 si el poder de decisió correspon al govern central; 3 si correspon al govern regional; 7 si correspon al govern local; i 10 si correspon als proveïdors del sector públic, de tal manera que un valor més reduït implica menys descentralització. En el cas d'un país amb només dos nivells de govern, els valors aplicats són: 0 si el poder de decisió correspon al govern central; 5 si correspon al govern local i 10 si correspon als proveïdors. En el cas de les competències compartides entre dos o més nivells de govern, se'ls assigna la mitjana aritmètica dels valors corresponents als diferents nivells de govern involucrats.

Una vegada agregats aquests indicadors per obtenir els Indicators de Segon Nivell, aquests també es poden agregar per obtenir un únic Indicador de Primer Nivell, que representa el poder de despesa en una àrea de política determinada. El Gràfic 1 representa un exemple de diagrama d'indicadors generalitzats, d'acord amb els subindicadors genèrics proposats per l'OCDE per a cada dimensió d'autonomia de despesa. No obstant això, l'OCDE emfatitza que els subindicadors s'han d'adaptar a la realitat de cada país per tal de reflectir correctament el seu marc constitucional.

Gràfic 1. Poder de decisió sobre la despesa: diagrama d'arbre exemplar



Font: Bach et al. (2009).

Per tant, aquesta metodologia es podria aplicar a qualsevol àrea de política per a la qual es vulgui valorar el poder de despesa dels governs subcentrals. D'acord amb el que apunten els autors, desenvolupar aquesta mesura per a les 69 àrees de política que conformen el COFOG-II seria molt laboriós, pel que recomanen limitar-ho a entre 8 i 10 àrees de despesa. En l'estudi pilot realitzat per l'OCDE s'analitzen 4 àrees de despesa, que són l'educació primària i secundària, el transport públic, infància i gent gran, per a cinc països: Alemanya, Dinamarca, Eslovàquia, Portugal i Suïssa.

Aquesta metodologia, però, presenta diferents inconvenients que són assenyalats pels propis autors. El primer d'ells és que l'assignació d'un valor als proveïdors desvirtua la mesura sobre el nivell de descentralització de cada política, doncs una política pot estar centralitzada, però ser executada per proveïdors externs. El segon inconvenient és que no permet comparar fàcilment països unitaris, amb dos nivells de govern, i països federals, amb tres nivells de govern.

Finalment, els valors assignats a cada nivell de govern són arbitraris.

Metodologia utilitzada per l'OCDE en l'àmbit educatiu (OCDE, 2004)

A part d'aquesta proposta general, que es pot adaptar per mesurar la descentralització del poder de decisió per a diferents funcions de despesa, l'OCDE també ha desenvolupat una metodologia que li permet analitzar la descentralització del poder de decisió en l'àmbit educatiu. Així, des de l'any 2003 l'OCDE calcula de manera periòdica una mesura del percentatge de decisions que es prenen per part de cada nivell de govern, així com per part de les escoles, per a la primera etapa de l'educació secundària. Igual que amb la metodologia presentada al punt anterior, el primer pas per a l'obtenció d'aquesta mesura és determinar quin és el nivell de govern responsable de diferents aspectes de la política educativa per educació secundària, els quals es classifiquen en quatre àmbits (OCDE, 2004):

- Organització de la instrucció, que inclou els següents àmbits de decisió: institucions que determinen l'escola concertada, decisions que afecten les carreres escolars, temps d'instrucció, elecció de llibres de text, agrupació d'alumnes, assistència d'alumnes, mètodes d'ensenyament i avaluació del treball dels alumnes.
- Gestió del personal, que inclou els següents àmbits de decisió: la contractació i l'acomiadament del personal, els deures i les condicions del servei del personal i la fixació del sou del personal.
- Planificació i estructures, que inclou els següents àmbits de decisió: creació o tancament d'una escola, creació o abolició d'un nivell de grau, disseny de programes d'estudi, selecció d'assignatures impartides en una escola en particular, selecció de programes d'estudi oferts en una escola en particular, configuració d'exàmens de qualificació per a un certificat o diploma i credencials.
- Gestió dels recursos, que inclou els següents àmbits de decisió: assignació de recursos i ús de recursos.

Concretament, per a cadascun dels ítems esmentats es determina quin és el nivell de govern que té el poder de decisió, i si ho pot fer amb plena autonomia, després de consultar amb altres nivells de govern,

dins del marc legal establert per un altre nivell de govern o d'acord amb altres situacions. A partir d'aquí, es calcula el percentatge de decisions que correspon a cada nivell de govern en cadascun dels quatre àmbits esmentats. Per a l'obtenció de l'indicador final, cada domini contribueix en un 25%. Tenint en compte que cada domini inclou un nombre d'àmbits de decisió diferent, la ponderació de cadascun d'aquests àmbits en l'indicador final serà diferent.

Metodologia utilitzada per l'OCDE en l'àmbit sanitari (Paris et Al., 2010)

Finalment, entre els estudis desenvolupats per l'OCDE, cal destacar un informe sobre els aspectes institucionals de les polítiques de salut (Paris et al., 2010), entre els quals hi consten aspectes que informen sobre el grau de descentralització del sistema de salut a diferents països. Aquests indicadors són relativament simples ja que només indiquen quin nivell de govern disposa del poder de decisió en àrees de decisió determinades. És a dir, a diferència dels indicadors presentats anteriorment, els indicadors de salut de Paris et al. (2010) no s'agreguen en dimensions d'autonomia de despesa o en un únic indicador general del poder de decisió sobre la despesa. No obstant això, les àrees de decisió contemplades en l'estudi de Paris et al. (2010) aporten idees interessants per especificar els subindicadors esmentats per Bach et al (2009) en l'àmbit de polítiques sanitàries. Algunes de les àrees de decisió contemplades a l'estudi són les següents:

- Decidir l'assignació de recursos entre els sectors d'atenció
- Determinació de l'assignació de recursos entre regions
- Establir mètodes de remuneració per a metges
- Definició de mètodes de pagament per a hospitals
- Establir objectius de salut pública
- Finançament de nous edificis
- Finançament de nous equips d'alt cost
- Finançament del manteniment d'edificis i instal·lacions
- Finançament de serveis d'atenció primària
- Finançament d'especialistes
- Finançament de la despesa corrent

Indicadors del Banc Mundial (Abdelhak et Al., 2012)

Igual que altres organismes internacionals, el Banc Mundial ha desenvolupat una sèrie d'indicadors qualitius amb l'objectiu d'obtenir una informació més precisa sobre el nivell de descentralització dels diferents països. Per tant, a més dels indicadors habituals sobre el percentatge de despesa i ingressos atribuïbles als

nivells subcentrals, i els desequilibris resultants, aquest organisme proveeix els següents indicadors qualitius:

- **Assignació de despeses:** per a cadascun dels serveis que proveeix l'Estat, aquest indicador mostra quin nivell de govern és responsable de la definició del volum de recursos pressupostats i el seu ús, així com de l'execució i supervisió del pressupost.
- **Assignació d'ingressos:** aquest indicador mostra quin nivell de govern és responsable d'establir els instruments tributaris, la base impositiva i el tipus a aplicar, així com si es tracta d'un impost compartit o no.
- **Marc regulador del deute:** aquest indicador descriu les restriccions institucionals a les quals estan subjectes els nivells subcentrals de govern per endeutar-se.
- **Sistema de transferències:** aquest indicador descriu les característiques institucionals que regeixen les transferències des del nivell central als subcentrals de govern.

Malgrat que aquests indicadors ofereixen una bona base per comprendre el grau de descentralització dels països, presenten una sèrie de limitacions. En primer lloc, la disponibilitat de dades resulta summament limitada ja que solament es poden trobar dades per 31 o 68 països, depenent de l'indicador. En el cas particular d'Espanya, solament hi hauria informació referida al marc regulador del deute, impedit realitzar comparacions en les altres dimensions. En segon lloc, els indicadors es limiten estrictament a la dimensió fiscal. Finalment, l'elevat nivell d'agregació amb que es presenten les dades quantitatives i qualitatives, dificulta aprofundir en l'anàlisi dels nivells subcentrals i extreure conclusions substancials del mateix.

Altres fonts d'informació

A més de les esmentades prèviament, existeix una altra sèrie d'iniciatives orientades a capturar les dimensions institucionals o qualitatives de la descentralització en diferents països. Si bé alguna d'elles es realitza de forma relativament sistemàtica, la majoria de les experiències esmentades en aquest apartat corresponen a esforços puntuals.

En primer lloc, trobem aquelles que ofereixen uns perfils descriptius de països, com la *Commonwealth Local Government Forum*, el *Forum Federation*, el *Public Administration Country Profile* de Nacions Unides o els observatoris creats per la *United Cities and Local Governments* (UCLG). Aquesta última va crear dos observatoris destinats a recopilar informació i difondre coneixement sobre la situació dels governs locals al voltant del món. En aquesta línia, el *Global Observatory on Local Democracy and Decentralization* (GOLD) ofereix un perfil de cadascun dels països sobre diferents àmbits com democràcia local, vincle entre nivells centrals i subcentrals i distribució de competències, entre d'altres. D'altra banda, el *Global Observatory on Local Finance* (GOLF) s'enfoca en els aspectes purament fiscals dels nivells locals i regionals.

En segon lloc, existeixen una sèrie de casos d'estudi que segueixen una metodologia estandarditzada, com la desenvolupada per USAID (2009) en la seva *Democratic Decentralization Handbook*. En aquesta línia, s'hi poden trobar estudis comparatius com el de Steffen i Trollegaard (2000) o USAID (2010) que analitzen el grau de descentralització en països africans.

3.

Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: Proposta metodològica

A continuació es descriu la metodologia que s'ha seguit en aquest estudi per analitzar la distribució del poder de decisió entre nivells de govern a l'Estat espanyol, i més concretament, analitzar el poder de decisió de que disposa Catalunya en els àmbits de protecció social, salut i educació. Concretament, s'han analitzat els programes de despesa inclosos a la política de despesa 3.1, de protecció social; la política de despesa 4.1, de Salut; i la política de despesa 4.2, d'Educació.

D'una banda, s'ha analitzat quin és el nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en els diferents àmbits de despesa analitzats. Per fer-ho, s'ha analitzat quin és el poder de decisió de la Generalitat en diferents dimensions d'autonomia per a cada programa de despesa, seguint l'esquema proposat per Bahl et al. (2009), per tal de facilitar la comparabilitat amb els altres estudis existents a nivell internacional. No obstant això, el contingut de cadascuna d'aquestes 5 dimensions d'autonomia s'ha adaptat al cas espanyol. Concretament, dins de cada programa de despesa analitzat, s'han distingit les següents dimensions d'autonomia:

- (i) **Autonomia política:** l'objectiu és establir qui té el control sobre els principals objectius de la política i els principals aspectes a decidir. S'inclouen els següents aspectes:
 - i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei
 - i.2. Quin nivell de govern és el que el regula la configuració del servei
 - i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

(ii) Autonomia pressupostària: l'objectiu és establir qui té el control sobre el pressupost. S'inclouen els següents aspectes:

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

(iii) Autonomia sobre els inputs: l'objectiu és establir qui té el control sobre els inputs. S'inclouen els següents aspectes:

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió del personal

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

iii.4.a Retribucions bàsiques del personal funcionari

iii.4.b Retribucions complementàries del personal funcionari

iii.4.c Retribucions del personal laboral

iii.4.d Incentius al rendiment i activitats extraordinàries

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

(iv) **Autonomia sobre els outputs:** l'objectiu és establir qui té el control sobre els outputs o les prestacions del programa. S'inclouen els següents aspectes:

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

(v) **Seguiment i avaluació:** l'objectiu és establir qui té el control sobre el seguiment i avaluació del programa.

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

Per a cadascun d'aquests aspectes, mitjançant la revisió del marc legal espanyol, s'estableix, en primer lloc, quin és el nivell de govern al qual es prenen les decisions (central o autonòmic). I en segon lloc, per a les decisions que corresponen al nivell autonòmic, s'estableix quin és el grau d'autonomia amb el qual es poden prendre aquestes decisions, diferenciant les següents categories: plena autonomia, decisions preses en coordinació amb les corporacions locals, decisions preses en el si dels consells interterritorials o decisions preses dins del marc legal fixat per l'Estat. Tots aquests aspectes es descriuen acuradament a l'apartat 4, per tal de poder desenvolupar les mesures quantitatives pertinents, que es presenten a l'apartat 5.

Concretament, a l'apartat 5 es sintetitzen en forma de taula per a cada programa de despesa les conclusions a les que s'ha arribat mitjançant la revisió del marc legal. D'aquesta manera, es pot observar de manera visual quin és el nivell d'autonomia de la Generalitat per a prendre decisions en cadascuna d'aquestes 5 dimensions i els diferents aspectes inclosos en cadascuna d'elles, i per a cada programa de despesa.

D'altra banda, la despesa realitzada per la Generalitat de Catalunya en cadascun dels programes analitzats es classifica en funció d'aquest grau d'autonomia per a prendre decisions. És a dir, cadascuna de les partides de despesa del pressupost del sector públic de la Generalitat per a l'any 2017, excloent les despeses financeres (capítols 3, 8 i 9) i els fons corresponents als pagaments de la PMTE i el FEAGA, s'ha vinculat a una de les dimensions d'autonomia definides anteriorment, d'acord amb l'esquema que es presenta al Quadre 2. Tal com es pot

observar, per a cada tipus de despesa s'ha seleccionat un indicador associat concret, que permet fer aquesta classificació. No obstant això, cadascuna d'aquestes partides de despesa es veurà influenciada també per l'autonomia que tingui la Generalitat de Catalunya en altres dimensions, tal com es mostra també en aquest quadre.

D'aquesta manera, s'han pogut obtenir uns indicadors que mostren sobre quin percentatge de la despesa que realitza la Generalitat té una autonomia plena, una autonomia que requereix la coordinació amb corporacions locals, una autonomia limitada perquè les decisions es prenen en el si dels consells interterritorials, una autonomia limitada per la regulació de l'Estat, o cap mena d'autonomia, degut a que les decisions corresponen a l'Estat. Els resultats d'aquesta anàlisi es sintetitzen també a l'apartat 5.

Quadre 1. Partides de despesa i indicadors associats

	Indicador associat	Indicador que també influeix
Capítol I. Remuneracions de personal		
Retribucions bàsiques del personal funcionari	iii.4.a	iii.2
Retribucions complementàries del personal funcionari	iii.4.b	iii.2
Retribucions del personal laboral	iii.4.c	iii.2
Altres retribucions	iii.4.d	iii.2
Capítol II. Despeses corrents de béns i serveis		
Despeses generals de provisió dels serveis (lloguers, reparacions, subministraments...)	iii.6	ii.6, iii.1, iv.1, iv.2, iv.3
Despeses directes associades a determinats serveis	iv.2	ii.6, iii.1, iii.6, iv.1, iv.3
Despeses de formació del personal	iii.5	iii.3
Auditories, valoracions i peritatges	v.1	
Capítol IV. Transferències corrents		
A corporacions locals o altres organismes proveïdors dels serveis	ii.4	iv.1, iv.2, iv.3
A famílies, o altres transferències vinculades a la provisió directa dels serveis	iv.2	iv.1, iv.3
Capítol VI. Inversions reals		
Despeses d'inversions	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3
Capítol VII. Transferències de capital		
A corporacions locals o altres organismes proveïdors dels serveis	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3
A famílies, o altres transferències vinculades a la provisió directa dels serveis	ii.3	ii.4, ii.6, iv.1, iv.2, iv.3

Font: elaboració pròpia

4.

Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: Revisió del marc legal

4.1.

Política de despesa 3.1, de protecció social

4.1.1

La despesa en protecció social en el pressupost de la Generalitat de Catalunya

En el cas de la Generalitat de Catalunya, dins de la política de protecció social s'hi inclouen els programes de suport a les famílies, d'atenció a la immigració, de promoció de l'autonomia personal, d'igualtat i respecte a la diversitat, d'inclusió social i lluita contra la pobresa i d'atenció a la infància i adolescència.

La despesa en protecció social de la Generalitat de Catalunya, excloent els capítols financers (Cap. 3, 8 i 9), ascendeix a 1.958,31 milions d'euros, que representen el 7,3% de la seva despesa total (excloent també els capítols financers), tal com es mostra en el Quadre 2. Tal com es pot observar, el programa de despesa més rellevant és el corresponent a la promoció de l'autonomia personal, que representa el 5,5% de la despesa total de la Generalitat de Catalunya. La resta de programes, tenen un pes inferior a un 1% sobre el total del pressupost.

Quadre 2. Despesa per programes de Protecció social. Pressupost consolidat de la Generalitat de Catalunya. Exercici 2017.

Codi	Programes/Agrupacions	Total (M€)	€/càpita	% sobre total
31	PROTECCIÓ SOCIAL	1.958	261	7,3%
313	Suport a les famílies	20	3	0,1%
314	Atenció a la immigració	9	1	0,0%
315	Promoció de l'autonomia personal	1.473	197	5,5%
316	Igualtat i respecte a la diversitat	5	1	0,0%
317	Inclusió social i lluita contra pobresa	213	28	0,8%
318	Atenció a la infància i l'adolescència	238	32	0,9%

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA. A la liquidació del pressupost s'hi afegixen aproximadament 30 milions d'euros que no apareixen en el pressupost, corresponents al 0'7% de la quota íntegra de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques dels contribuents que manifesten la seva voluntat de destinar-lo a subvencionar activitats d'interès social.

A continuació s'analitza, per a cadascun d'aquests programes, quin és el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya per prendre decisions en cadascun dels àmbits d'autonomia descrits a l'apartat anterior.

4.1.2 Marc regulador

L'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix, en el capítol I del títol I, els drets i deures de l'àmbit civil i social, entre els quals s'inclouen els drets relatius als serveis socials. La regulació que estableix l'Estatut s'emmarca en la Declaració universal dels drets humans, la Carta social europea i la Constitució espanyola. Així, l'article 25 de la Declaració universal de drets humans de les Nacions Unides, del 1948, proclama: «Tothom té dret a un nivell de vida que assegurï, a ell i a la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris [...]»; l'article 14 de la Carta social europea disposa: «A fi d'assegurar l'exercici efectiu del dret a beneficiar-se dels serveis socials, les parts es comprometen a impulsar o organitzar serveis que, utilitzant mètodes de treball social, contribueixin al benestar i al desenvolupament de les persones i dels grups en la comunitat, i a llur adaptació a l'entorn social [...]»; i l'article 10.1 de la Constitució espanyola estableix: «La dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets

dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social», la qual cosa s'ha de relacionar amb l'article 9.2, que ordena als poders públics «promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud, i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.»

L'article 148.1.20 de la Constitució espanyola estableix que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria “d'assistència social”, de tal manera que l'article 166 de l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials, voluntariat, protecció de menors i promoció de les famílies. La competència de serveis socials inclou, en tot cas, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial o complementàries d'altres sistemes de previsió pública; la regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que prestin serveis socials a Catalunya; la regulació i l'aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social, i la intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privats. Pel que fa a la competència de voluntariat, aquesta inclouria la definició de l'activitat i la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i a l'acció voluntària que s'executin individualment o per mitjà d'institucions públiques o privades. Finalment, la competència en matèria de promoció de les famílies i de la infància inclouria, en tot cas, les mesures de protecció social i llur execució. Així mateix, la Generalitat participa en l'elaboració i la reforma de la legislació penal i processal que incideixi en les competències de menors.

D'altra banda, l'article 165 atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria de Seguretat Social, que inclou l'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren els serveis socials del sistema de la Seguretat Social a Catalunya; l'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la Seguretat Social en matèria de serveis socials; i el reconeixement i la gestió de les pensions no contributives. L'article 165 de l'Estatut també estableix que la Generalitat pot organitzar i administrar dins del seu territori tots els serveis relacionats amb aquestes matèries, i exerceix la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de Seguretat Social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat.

L'amplitud de les competències de la Generalitat no pot fer oblidar que

L'Estatut estableix que Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries. L'article 84.2.m estableix que els governs locals tenen competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, en la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones i dels serveis socials públics d'assistència primària i en el foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants. D'acord amb l'article 84.1 aquestes competències pròpies han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat. Fonamentalment, és la Llei de bases de règim local la que estableix a l'article 25.2.k que “el municipi exercirà, en tot cas, competències pròpies en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes en matèria d'avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social, competència que es limita als municipis de més de 20.000 habitants; i en actuacions en la promoció de la igualtat entre homes i dones, així com contra la violència de gènere”. Aquesta regulació va ser modificada arrel de l'aprovació de la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, limitant les competències pròpies dels municipis. D'acord amb el redactat anterior de la llei, els municipis de més de 20.000 habitants tenien la competència per a la prestació dels serveis socials i de la promoció i reinserció social en els termes establerts per la legislació corresponent. Tanmateix, les modificacions previstes a la llei no han estat implementades a la pràctica.

En aquest marc competencial, la Generalitat de Catalunya va aprovar la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS). D'acord amb el que es determina en el preàmbul d'aquesta llei, els serveis socials són un dels sistemes de l'estat del benestar, conjuntament amb la Seguretat Social, el sistema de salut, el sistema d'educació, les polítiques per a l'ocupació, les polítiques d'habitatge i altres actuacions públiques. Concretament, els serveis socials són el conjunt d'intervencions que tenen com a objectiu garantir les necessitats bàsiques dels ciutadans, posant atenció en el manteniment de llur autonomia personal i promovent el desenvolupament de les capacitats personals, en un marc de respecte per la dignitat de les persones.

D'acord amb aquesta regulació, els serveis socials es classifiquen entre serveis socials bàsics, d'accés directe per als ciutadans, i que inclouen els equips bàsics, els serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència i els serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents (art. 16.3); i serveis socials especialitzats, l'accés als quals és a través de la derivació des dels serveis socials bàsics, com en el cas del Servei Especialitzat d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (SEAIA)

o els Serveis d'Atenció a les Famílies Especialitzats (SAFE), el servei d'habitatges d'inclusió amb suport socioeducatiu, el servei d'acolliment residencial per a la gent gran, etc. Per tant, el límit entre el que quedaria inclòs dins de l'àmbit dels serveis socials i el que no és a vegades una mica difús, doncs està molt relacionat amb les polítiques que es desenvolupen en altres àmbits, com són les prestacions i polítiques per a l'ocupació, les polítiques d'habitatge o altres actuacions públiques en els àmbits de la salut i l'educació.

Juntament amb aquesta normativa autonòmica, diverses lleis estatals regulen aspectes concrets que incideixen substancialment en la regulació autonòmica, fixant un mínim comú denominador en diferents àmbits, com la protecció a la infància (Llei orgànica de protecció jurídica del menor 1/1996 o Llei d'adopció internacional 54/2007), la discapacitat (Llei 13/1982, de 7 d'abril, de integració social dels minusvàlids), la dependència (Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència), la violència de gènere (Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere), o les pensions no contributives (Reial decret llei 1/1994, de 20 de juny, pel que s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social), entre d'altres. Tot i això, i exceptuant el programa de promoció de l'autonomia personal, els diferents programes inclosos en la política de despesa de protecció social comparteixen en bona mesura la regulació que determina l'autonomia de la Generalitat de Catalunya per prendre les seves decisions, de manera que seran analitzats de manera conjunta.

Així mateix, el Pla concertat de prestacions bàsiques de serveis socials de corporacions locals, aprovat per primera vegada l'any 1987, ha servit com a eina per a la col·laboració entre l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals. La seva finalitat, a través del cofinançament dels projectes i prestacions que s'inclouen en el mateix, ha estat assegurar la prestació de serveis socials municipals que permetin la cobertura de les necessitats bàsiques i contribuir a garantir la universalitat dels serveis socials d'atenció primària i uns mínims a tot el territori de l'Estat. Actualment, però, cal tenir en compte que bona part dels fons per finançar els serveis del pla concertat procedeixen de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals.

4.1.3

Suport a les famílies (programa 3.1.3), atenció a la immigració (programa 3.1.4), igualtat i respecte a la diversitat (programa 3.1.6), inclusió social i lluita contra la pobresa (programa 3.1.7) i atenció a la infància i l'adolescència (programa 3.1.8)

4.1.3.1. Descripció General dels Programes

Programa 3.1.3 de Suport a les famílies

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a protegir i donar suport a la família, per prevenir les situacions de risc i lluitar contra els maltractaments que es puguin produir en els nuclis familiars. També conté els recursos destinats a lluitar contra la discriminació per raó de sexe o orientació sexual i a fomentar l'envelliment actiu i la participació de la gent gran en totes les esferes de la societat. Amb els recursos consignats es realitza el pagament de prestacions econòmiques i la concessió de subvencions en els àmbits d'intervenció del programa (suport a les famílies, atenció, acolliment i intervenció especialitzada per a dones que han patit violència masclista, ajuts econòmics a famílies amb fills a càrrec, i foment de l'envelliment actiu).

D'acord amb el que es mostrava al Quadre 2, aquesta despesa, que ascendeix a 20,04 milions d'euros, equival a 2,67 euros per habitant, i representa tan sols el 0,1% del total del pressupost de despesa consolidat de la Generalitat de Catalunya. En el Quadre 3 es mostra quina és la despesa realitzada en aquest programa, per capítol i en funció de si és la mateixa Generalitat qui realitza la despesa o les entitats que en depenen. Tal com es pot observar, aproximadament la meitat d'aquesta despesa correspon a despesa de Capítol II, mentre que bona part de l'altra meitat correspon a despesa de transferències corrents.

Quadre 3. Despesa en Suport a les famílies (programa 3.1.3)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	364.346	364.346
II. Despeses corrents de béns i serveis	10.263.750	357.100	10.620.850
IV. Transferències corrents	8.694.717	-	8.694.717
VI. Inversions reals	362.800	-	362.800
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	19.321.266	721.446	20.042.712

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

La regulació general dels serveis de suport a les famílies és comuna a la de la resta de serveis socials. En aquest programa de despesa, però, s'hi troben incloses algunes polítiques concretes, la regulació de les quals és específica, i implica també una diferent capacitat de regulació del servei per part de la Generalitat de Catalunya. Es tracta de les següents:

- **Lluita contra la violència masclista.** L'article 27 de la Llei de serveis socials estableix que correspon al Govern de la Generalitat coordinar l'execució de les polítiques públiques en matèria de lluita contra la violència masclista, física o psíquica, i, a aquest efecte, coordinar i impulsar les accions dels departaments de la Generalitat, i col·laborar amb les administracions locals i amb les entitats d'iniciativa social que treballen en la protecció de les dones víctimes de la violència masclista i els donen suport.

Per tant, si bé la legislació general en matèria de serveis socials correspon a la Generalitat de Catalunya, les seves funcions en l'àmbit de les polítiques contra la violència masclista es limiten a l'execució i coordinació, en el marc del que estableix la regulació estatal sobre aquesta matèria. Concretament, la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere abasta tant els aspectes preventius, educatius, socials, assistencials i d'atenció posterior a les víctimes, com la normativa civil que incideix en l'àmbit familiar o de convivència on principalment es produeixen les agressions.

- **Famílies nombroses.** Actualment, la Generalitat de Catalunya és competent per al reconeixement de la condició de família nombrosa i la expedició i renovació del títol corresponent, així com

per exercir la potestat sancionadora en la quantia establerta a la legislació vigent. Així mateix, la major part de matèries en les que cal reconèixer els beneficis per les famílies nombroses estan dins de l'àmbit de competències de les comunitats autònomes o, fins i tot, les corporacions locals. Ara bé, és l'Estat el que regula les disposicions generals de caràcter bàsic per a tot l'Estat a la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses. Concretament, els aspectes que es regulen en aquesta llei són el concepte de família nombrosa, les condicions que han de reunir els seus membres, les diferents categories en que es classifiquen aquestes famílies, i els procediments de reconeixement, renovació, modificació o pèrdua del títol; els beneficis socials de les famílies nombroses en diferents àmbits, com poden ser l'educació o l'habitatge; o el règim d'obligacions, infraccions i sancions en el qual s'ha d'emmarcar la potestat sancionadora de les comunitats autònomes.

Programa 3.1.4 d'Atenció a la immigració

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a desenvolupar, promoure, coordinar i gestionar aquelles mesures necessàries per facilitar l'acollida i contribuir a la plena integració de les persones immigrades. En l'àmbit d'aquest programa es presten serveis d'assessorament especialitzat en matèria migratòria, serveis per a persones nouvingudes en situació de vulnerabilitat, s'ofereixen diversos tipus de cursos (formació ocupacional, coneixement de la llengua, etc.), es concedeixen subvencions i ajuts als ens locals i entitats que desenvolupen serveis de primera acollida, entre d'altres.

D'acord amb la informació del Quadre 2, aquesta despesa ascendeix a 9,11 milions d'euros, equivalents a 1,22 euros per habitant, i té un pes molt reduït en el total del pressupost de despesa consolidat de la Generalitat de Catalunya. En Quadre 4 es mostra quina és la despesa realitzada en aquest programa, per capítol i en funció de si és la mateixa Generalitat qui realitza la despesa o les entitats que en depenen. Tal com es pot observar, aproximadament el 80% d'aquesta despesa correspon a transferències corrents, mentre que la resta correspon a despeses de Capítol II.

Quadre 4. Despesa en Atenció a la immigració (programa 3.1.4)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	1.719.700	-	1.719.700
IV. Transferències corrents	7.394.020	-	7.394.020
VI. Inversions reals	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	9.113.720	-	9.113.720

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

Les polítiques d'immigració es regulen a la Llei orgànica 4/2000, de l'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que fixa les bases d'aquesta política i estableix els drets i deures dels estrangers. D'acord amb el que estableix aquesta llei, correspon a l'Estat la definició, planificació i desenvolupament de la política d'immigració, i la cooperació amb les comunitats autònomes i els ajuntaments per a la consecució de les finalitats descrites a la llei. En l'àmbit de Catalunya, es va aprovar la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, si bé aquesta s'ha d'emmarcar dins de la regulació establerta per l'Estat. Per tant, l'autonomia de la Generalitat en aquest àmbit seria en realitat més limitada que la seva autonomia en els altres àmbits de serveis socials.

Programa 3.1.6 d'Igualtat i respecte a la diversitat

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a promocionar el benestar i la qualitat de vida de les persones amb discapacitat per tal de potenciar la seva màxima integració social. Amb els recursos consignats al programa es financen prestacions econòmiques i subvencions en l'àmbit de la lluita per la igualtat i contra la discriminació per raó d'orientació sexual, i programes de prevenció i protecció de les persones amb discapacitat davant possibles maltractaments.

D'acord amb el que es mostrava al Quadre 2, aquesta despesa, que ascendeix a 5,43 milions d'euros, equivalents a 0,72 euros per habitant,

té un pes molt reduït en el total del pressupost de despesa consolidat de la Generalitat de Catalunya. En el Quadre 5 es mostra quina és la despesa pressupostada en aquest programa, per capítol i en funció de si és la mateixa Generalitat qui realitza la despesa o les entitats que en depenen. Tal com es pot observar, novament les transferències corrents són les que tenen un pes més elevat en el pressupost corresponent a aquest programa.

Quadre 5. Despesa en Igualtat i respecte a la diversitat (programa 3.1.6)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	325.050	-	325.050
IV. Transferències corrents	4.802.489	-	4.802.489
VI. Inversions reals	-	-	-
VII. Transferències de capital	300.000	-	300.000
Total	5.427.539	-	5.427.539

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

Programa 3.1.7 d'Inclusió social i lluita contra la pobresa

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a promocionar el benestar integral de les persones més vulnerables, amb risc social, i/o en situació de necessitat per tal de millorar la seva integració social i comunitària. Els recursos consignats a aquest programa es destinen a finançar el pagament de prestacions econòmiques (com per exemple les prestacions complementàries de les pensions no contributives o les prestacions per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col·lectius, o les prestacions per joves ex-tutelats), la prestació dels serveis bàsics d'atenció social, així com a contribuir al desplegament dels Plans locals d'inclusió social.

D'acord amb el que es mostrava al Quadre 2, la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 212,89 milions d'euros, equivalents a 28,40 euros per habitant, i representa el 0,8% de la despesa total consolidada de la Generalitat de Catalunya. Tal com es pot observar al Quadre 6, la major part d'aquesta despesa correspon a transferències corrents, donat que es tracta fonamentalment de prestacions de caràcter econòmic a les famílies, o del finançament de prestacions de

serveis que proveeixen les corporacions locals o altres entitats.

Quadre 6. Despesa en Inclusió social i lluita contra la pobresa (programa 3.1.7)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	5.938.769	1.104.485	7.043.254
IV. Transferències corrents	205.765.486	-	205.765.486
VI. Inversions reals	80.000	-	80.000
VII. Transferències de capital	7.784	-	7.784
Total	211.792.039	1.104.485	212.896.524

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, exclouent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

La regulació de les prestacions incloses en aquest programa és comú a la de la resta de programes. Cal tenir en compte, però, que en aquest programa s'inclou també la despesa de les pensions no contributives, que si bé són gestionades per la Generalitat de Catalunya, és el govern central qui fixa els objectius.

Programa 3.1.8 d'Atenció a la infància i l'adolescència

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a atendre i protegir els infants i adolescents que es troben en situació de risc i/o desemparament i a oferir-los suport i acompanyament fins a la seva plena autonomia, amb especial atenció als infants i adolescents tutelats, per tal de garantir la igualtat d'oportunitats i l'acompliment dels seus drets de ciutadania. Els recursos consignats en el programa es destinen fonamentalment a finançar els programes de suport a la protecció dels infants i adolescents en risc social, el funcionament dels Equips d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (EAIA), a prestar els serveis en centres residencials i centres d'acolliment per a menors i a garantir el pagament de les prestacions econòmiques per acolliment i adopció, així com els serveis d'acompanyament després de l'adopció.

D'acord amb el que es mostrava al Quadre 2 la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 237,81 milions d'euros, equivalents a 31,72 euros per habitant, i representa el 0,9% de la despesa total consolidada de la Generalitat de Catalunya. Tal com es pot observar al

Quadre 7, la major part d'aquesta despesa correspon a despeses corrents en béns i serveis i a transferències corrents.

Quadre 7. Despesa en Atenció a la infància i l'adolescència (programa 3.1.8)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	27.173.526	7.975.179	35.148.705
II. Despeses corrents de béns i serveis	106.170.844	34.944.680	141.115.524
IV. Transferències corrents	50.837.202	7.834.728	58.671.929
VI. Inversions reals	1.760.850	1.117.361	2.878.210
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	185.942.421	51.871.947	237.814.369

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

La regulació de les prestacions incloses en aquest programa és comú a la de la resta de programes. Només caldria afegir que, d'acord amb el que estableix l'article 60 de la LSS, la Generalitat haurà de tenir en compte el principi de prioritat pressupostària que, per a la infància, estableixen l'article 4 de la Convenció Internacional dels Drets dels Infants i l'article 16 de la Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció.

4.1.3.2 Anàlisi de l'autonomia de la Generalitat de Catalunya

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

L'article 39 de la Constitució espanyola estableix que els poders públics asseguren la protecció social, econòmica i jurídica de la família; la protecció integral dels fills i de les mares; i que els nens gaudiran de la protecció prevista als acords internacionals que velen pels seus drets. Així mateix, l'article 50 de la CE estableix que els poders públics promouran el benestar de la gent gran mitjançant un sistema de serveis socials que atindrà els seus problemes específics de salut, habitatge, cultura i oci. D'altra banda, la Llei orgànica 4/2000, d'11 de

gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, en el seu article 14.2 indica que els estrangers residents tenen dret als serveis i a prestacions socials en les mateixes condicions que els espanyols. Així mateix, els estrangers, qualsevol que sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsiques.

Aquests drets queden recollits a la Llei 12/2007 de serveis socials, on s'estableix que tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, i que aquesta finalitat s'aconsegueix mitjançant les actuacions, el programes transversals, els projectes comunitaris i les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques que estableixi la cartera de serveis socials.

Per tant, és la mateixa Constitució espanyola la que recull de manera explícita el dret de les famílies i de la gent gran a que les administracions públiques assegurin la seva protecció social.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

L'article 166 de l'Estatut d'autonomia i l'article 149.1.16 de la CE atribueixen a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials, voluntariat, protecció de menors i promoció de les famílies. Així ho fa constar també l'article 27 de la Llei 12/2007 de serveis socials, que estableix que l'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria de serveis socials. Més concretament, l'article 28 de la Llei 12/2007 de serveis socials estableix que correspon al Govern de la Generalitat impulsar les mesures legislatives necessàries en matèria de serveis socials; desplegar per reglament la legislació de serveis socials; aprovar els plans i els programes generals de serveis socials; establir les directrius i les prioritats de la política general de serveis socials; i ordenar els serveis socials i establir les directrius, els criteris i les fórmules de coordinació general del sistema i de coordinació transversal entre els departaments de la Generalitat per a millorar la gestió i l'eficàcia de la política de serveis socials. A més, en l'àmbit de la protecció i suport a les famílies, la Generalitat ha aprovat la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, que regula la configuració del servei.

L'article 28 de la Llei 12/2007 de serveis socials també estableix que correspon a la Generalitat aprovar la cartera de serveis socials, establir

els criteris i els estàndards mínims de qualitat dels diversos serveis socials; establir els criteris bàsics sobre el règim jurídic aplicable als serveis socials públics, per a l'accés als serveis i per a la participació, si escau, dels usuaris en llur finançament. Si bé aquestes competències no afecten directament als serveis de suport a les famílies, si que afecten a la resta de programes de protecció social.

Pel que fa a la política d'immigració, l'Article 149 de la Constitució estableix que l'Estat té competència exclusiva en matèria d'immigració, estrangeria i dret d'asil, si bé l'article 138 de l'Estatut d'autonomia estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, el desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències, i l'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social. Per tant, l'autonomia de la Generalitat per regular la configuració del servei en aquest àmbit seria en realitat més limitada que per als altres programes de serveis socials.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

Els objectius generals de les polítiques de serveis socials són els que es recullen a l'article 4 de la LSS. Així mateix, d'acord amb l'article 28 de la mateixa llei, correspon al Govern de la Generalitat aprovar els plans i els programes generals de serveis socials (elaborats amb la participació dels municipis); establir les directrius i les prioritats de la política general de serveis socials; aprovar la cartera de serveis socials; ordenar els serveis socials i establir les directrius, els criteris i les fórmules de coordinació general del sistema i de coordinació transversal entre els departaments de la Generalitat si cal per a millorar la gestió i l'eficàcia de la política de serveis socials; i establir els criteris i els estàndards mínims de qualitat dels diversos serveis socials.

Per tant, la competència per determinar els objectius del servei recau sobre la Generalitat. No obstant això, cal tenir en compte que en l'elaboració del pla estratègic i de la cartera de serveis socials intervenen les corporacions locals, organitzacions associatives i acadèmics i professionals mitjançant la seva participació en el Consell de Coordinació de Benestar Social, el Consell General de Serveis Socials i el Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials. Concretament, d'acord amb l'article 25 de la LSS el Govern, en el procés d'elaboració i revisió de la cartera de serveis socials ha de garantir la participació cívica i justificar qualsevol decrement en la

cartera amb informes del Consell General de Serveis Socials i del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials i també garantir la codecisió dels ens locals titulars de part del sistema de serveis socials per mitjà del Consell de Coordinació de Benestar Social. Així mateix, d'acord amb l'article 37 de la mateixa llei, per elaborar el Pla estratègic de serveis socials s'ha d'establir per reglament un procés participatiu amb la intervenció del Consell de Coordinació de Benestar Social, del Consell General de Serveis Socials i del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials.

En els àmbits de la lluita contra la violència de gènere i la protecció a les famílies nombroses la definició dels objectius la fa el govern central, i la Generalitat és l'encarregada d'executar les polítiques corresponents. En el cas de les prestacions de serveis socials de la Seguretat Social, serà la Generalitat la que estableixi els objectius dels serveis, en tenir les competències corresponents transferides.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei

El volum de recursos a gastar en el servei es determina indirectament per la definició d'objectius de cobertura definits en el Pla estratègic de serveis socials i la cartera de serveis socials, l'elaboració dels quals correspon a la Generalitat de Catalunya, amb la participació del Consell de Coordinació de Benestar Social, el Consell General de Serveis Socials i el Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials, d'acord amb l'establert als articles 25 i 37 de la LSS. Per tant, les corporacions locals, organitzacions associatives i acadèmics i professionals que tenen representació en aquests organismes poden intervenir en la seva determinació.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei

El pressupost de la Generalitat de Catalunya destinat a serveis socials s'ha d'orientar d'acord amb l'establert al Pla estratègic de serveis socials, en el qual s'ha d'incloure una memòria econòmica que garanteixi l'aplicació per períodes anuals, i que ha de servir de base per elaborar la cartera de serveis socials; i un document que concreti l'ordenació i la distribució territorial dels recursos disponibles, tenint en compte la proposta elaborada per una taula formada per la

Generalitat i els ens locals competents en serveis socials en els corresponents àmbits territorials (article 37 de la LSS). El Pla estratègic de serveis socials s'ha d'elaborar d'acord amb un procés participatiu amb la intervenció del Consell de Coordinació de Benestar Social, del Consell General de Serveis Socials i del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials. Així mateix, la cartera de serveis socials ha de definir cada tipus de prestació, la població a què va destinada, l'establiment o l'equip professional que l'ha de gestionar, els perfils i les ràtios dels professionals de l'equip i els estàndards de qualitat (article 24 de la LSS), i en la seva elaboració també intervenen les corporacions locals, les organitzacions associatives i els acadèmics i professionals amb representació en aquests òrgans.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

L'Administració de la Generalitat ha de promoure i, si escau, assegurar el finançament dels equipaments i les instal·lacions públics necessaris per a la prestació de serveis socials, d'acord amb la planificació realitzada. Així, si bé els municipis han de facilitar el sòl amb les infraestructures d'urbanització necessàries per als nous equipaments i instal·lacions de serveis socials, i són els encarregats del finançament de la infraestructura, és la Generalitat l'encarregada d'establir quines són les infraestructures necessàries.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

D'acord amb el que estableix la Llei de serveis socials a l'article 60, la Generalitat de Catalunya té la responsabilitat de garantir els recursos necessaris perquè l'ordenació i la provisió dels serveis socials establerta a la mateixa llei es compleixi adequadament. Així, la Generalitat ha de consignar en els seus pressupostos els crèdits necessaris per finançar els serveis socials bàsics i especialitzats, les prestacions garantides, les prestacions subjectes a limitació pressupostària i els altres programes, projectes i prestacions de serveis socials, d'acord amb les seves competències. Per tant, és la Generalitat de Catalunya l'encarregada de finançar els serveis socials amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Així mateix, en el mateix article de la llei s'estableix que els municipis i els altres ens locals han de consignar

en els seus pressupostos les dotacions necessàries per a finançar els serveis socials de llur competència.

Més concretament, d'acord amb l'article 62 de la LSS, els ajuntaments i la Generalitat de Catalunya comparteixen el finançament dels serveis socials bàsics, incloent-hi els equips de serveis socials, els programes i projectes, el servei d'ajuda a domicili i els altres serveis bàsics. Així, l'aportació de la Generalitat s'ha de fixar en els seus pressupostos, d'acord amb el que estableixin el Pla estratègic de serveis socials i la cartera de serveis socials, la qual ha d'incloure els estudis econòmics de costos i forma de finançament de les diferents prestacions. Aquesta aportació s'ha de fixar en un conveni entre les administracions corresponents, si bé no pot ser inferior, en cap cas, al 66% del cost dels equips de serveis socials bàsics, dels programes i projectes, i dels serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència que el Pla i la cartera estableixen per a l'àmbit territorial de cada àrea bàsica de serveis socials. En cas que al final de l'exercici la ràtio de personal dels equips o el volum de l'activitat dels diferents serveis, programes i projectes no arriba al mínim que estableix el conveni, l'import corresponent s'ha de deduir del següent pagament de la Generalitat. Així mateix, la Generalitat ha d'incloure uns suplementos en els seus pagaments si els ajuts econòmics per a emergències socials que atorga l'ens local ho justifiquen. En canvi, el finançament de la infraestructura, dels locals, del material, del manteniment del sistema d'informació, del suport administratiu i de les prestacions econòmiques d'urgència social és a càrrec de l'ens local gestor de l'àrea bàsica de serveis socials.

D'altra banda, el finançament dels serveis socials especialitzats correspon a l'administració o entitat que n'és titular, essent la Generalitat la responsable de finançar els que corresponen a prestacions garantides a tots els titulars de serveis acreditats dins la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció pública, d'acord amb els mòduls que fixen el Pla estratègic de serveis socials i la cartera de serveis socials. El mòdul social és el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social d'aquests serveis garantits, que són sempre a càrrec de l'Administració de l'Estat.

A l'article 64 de la LSS s'estableix que en el supòsit de delegació, descentralització o gestió conjunta consorciada, la Generalitat ha de transferir als ens locals o a les entitats de gestió corresponents els recursos necessaris per a donar cobertura al mòdul social, garantint que el funcionament i la prestació dels serveis siguin adequats. El pagament de serveis socials especialitzats de la Generalitat als ens locals s'ha de fer mitjançant un conveni de col·laboració adequat, basant-se en els costos que fixa la cartera de serveis socials i en funció

del que estableix el Pla estratègic de serveis socials. D'acord amb el que s'estableix a l'article 59 de la LSS, a més de les aportacions dels pressupostos de la Generalitat i dels ens locals, els serveis socials també es poden finançar amb aportacions finalistes en serveis socials dels pressupostos de l'Estat.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

D'acord amb el que estableix la Llei de serveis socials, la cartera de serveis ha de ser finançada públicament amb criteris de sostenibilitat que, en alguns casos, poden requerir la participació dels usuaris en el pagament dels serveis. Concretament, a l'article 24 de la LSS s'estableix que l'usuari o usuària pot haver de participar en el pagament del cost de les prestacions que comportin substitució de la llar, alimentació, vestit, neteja de la llar i allotjament, d'acord amb els criteris que es fixin a la cartera de serveis socials. Així mateix, a l'article 27 de la LSS s'estableix que correspon a la Generalitat la competència per establir, si escau, la participació dels usuaris en el finançament dels serveis socials públics; i l'article 66 de la LSS que en les prestacions de serveis garantides no gratuïtes, la Generalitat ha d'establir en la cartera de serveis socials el mòdul social i la participació econòmica dels usuaris en llur cost.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, és també la responsable de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Concretament, l'article 61 de la LSS estableix que l'administració de la Generalitat ha de promoure i, si escau, assegurar el finançament dels equipaments i les instal·lacions públiques necessàries per a la prestació de serveis socials, d'acord amb la seva planificació. Els ens locals, les obres socials de les caixes d'estalvis i les entitats d'iniciativa social i mercantil poden col·laborar en el finançament dels equipaments i les instal·lacions, i els municipis han de facilitar el sòl amb les infraestructures d'urbanització necessàries per als nous equipaments i instal·lacions de serveis socials.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

D'acord amb el que estableix l'article 29 de la LSS, correspon a la Generalitat establir els criteris generals per a finançar, concertar i comprar serveis, així com promoure i fomentar les fórmules de gestió conjunta dels serveis socials de competència local. Per tant, la decisió sobre el règim de gestió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa per les administracions públiques (la pròpia Generalitat o entitats de dret públic dependents), per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert o per la prestació publico-privada, sense més limitacions que les establertes per la normativa reguladora del sector públic de la Generalitat i la normativa sobre finances públiques i del patrimoni de la Generalitat.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Les necessitats de contractació de personal es recullen a la cartera de serveis socials, que ha de definir cada tipus de prestació, la població a que va destinada, l'establiment o l'equip professional que l'ha de gestionar i els perfils i les ràtios dels professionals de l'equip. Així mateix, l'article 44 de la LSS estableix que l'organització del sistema públic de serveis socials ha de garantir la disponibilitat i l'adscripció del personal professional estable, homologat laboralment i necessari per a una atenció social de qualitat en funció de la població, les característiques geogràfiques del territori i les necessitats específiques que s'hagin d'atendre.

D'altra banda, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva Llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i implicant l'ampliació del nombre d'efectius. A l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, especialment per a les comunitats que han complert amb els objectius d'estabilitat pressupostària, deute i regla de despesa. En el cas de la Generalitat de Catalunya, en no haver complert l'objectiu de la regla de despesa⁴, s'estableix una taxa de reposició del 100% en el cas de sectors prioritaris, del 75% en els no prioritaris i podrà incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 5% del resultat de la seva taxa de reposició, on es consideri que és necessari un esforç

⁴ Referent a l'objectiu de la regla de despesa de l'any 2017

addicional d'efectius. En el cas de les comunitats que han complert els objectius establerts, la taxa de reposició és del 100% a tots els sectors, i poden incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 8% del resultat de la seva taxa de reposició on es consideri necessari un reforç. Per tant, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen limitades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya, que és la responsable de la selecció de personal. Cal tenir en compte que aquestes limitacions no serien aplicables en el cas dels serveis concertats.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La Generalitat de Catalunya té competències plenes sobre la gestió de personal en matèria de serveis socials, sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics. Aquesta competència és compartida amb els ens locals en el cas dels Consorcis de Serveis Socials.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. La retribució del personal laboral també la fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb el que estableix l'article 29 de la LSS, correspon a la Generalitat desenvolupar programes formatius per al personal encarregat de la prestació de serveis socials. Així mateix, l'article 45 de la mateixa llei, estableix que les administracions responsables del sistema públic de serveis socials han de garantir als professionals la supervisió, el suport tècnic i la formació permanent que els permeti

donar una resposta adequada a les necessitats i les demandes de la població. Més concretament, l'article 79 estableix que la Generalitat, en col·laboració amb els municipis i els altres ens locals ha d'adoptar les mesures necessàries per fomentar l'acompliment d'activitats i programes adreçats a la formació i la millora de les capacitats del personal professional de serveis socials. S'estableix també que la Generalitat pot crear centres i organismes especialitzats en matèria de formació i recerca en serveis socials, i pot actuar de manera coordinada amb les universitats i els centres de formació i recerca a Catalunya, a fi de desenvolupar i gestionar les actuacions en aquest àmbit. Finalment, l'article 85 de la LSS estableix que el Pla de qualitat, que forma part del Pla estratègic de serveis socials, ha de fomentar la formació continuada i l'estabilitat laboral dels professionals. Pel que fa a la formació permanent del personal de serveis socials, la LSS estableix que l'administració pot dur a terme l'acció formativa del personal professional dels serveis socials directament o per mitjà de convenis de col·laboració amb centres públics o privats.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública és integrada pel conjunt dels serveis i centres de serveis socials de Catalunya que són acreditats per la Generalitat per a gestionar les prestacions incloses a la LSS o a la cartera de serveis socials. D'acord amb el que estableix l'article 29 de la LSS, correspon a la Generalitat de Catalunya crear, mantenir, avaluar i gestionar els centres, serveis, recursos i equipaments relatius als serveis socials especialitzats, sens perjudici de les competències dels ens locals recollides als articles 31 i 32. En aquest sentit, l'article 31 de la LSS estableix que correspon als municipis promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb la Generalitat de Catalunya i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.

Així mateix, d'acord amb l'article 32 de la mateixa llei, els ens locals supramunicipals també han de promoure i gestionar els serveis, les prestacions i els recursos propis de l'atenció social especialitzada per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial. Concretament, a l'article 35 de la LSS s'estableix que, en el cas dels municipis o comarques de més de 50.000 habitants, els ens locals poden gestionar els serveis socials especialitzats per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten, mentre que en els altres casos la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, sens perjudici de

la possible delegació en els ens locals o de l'adopció de fórmules de gestió conjunta entre la Generalitat i els ens locals. En el cas de les prestacions econòmiques corresponents als serveis socials especialitzats, la gestió és competència de la Generalitat.

Per contra, l'establiment dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics correspon als municipis.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

D'acord amb l'article 36 de la LSS, correspon a la Generalitat establir la planificació general dels serveis socials en funció de les necessitats i de la demanda social de prestacions, així com dels objectius de cobertura. Així mateix, aquests objectius de cobertura els determina també la pròpia Generalitat, d'acord amb el que s'estableix a l'article 28 de la LSS.

Així, la cartera de serveis socials ha de definir cada tipus de prestació i la població a què va destinada, i ha de garantir l'accés a les prestacions amb el suport de l'administració, tenint en compte criteris de progressivitat en la renda dels usuaris. Concretament, a la cartera de serveis es distingeix entre prestacions garantides, exigibles com a dret subjectiu de caràcter universal, i prestacions no garantides, l'accés a les quals es fa d'acord amb el que estableix la cartera de serveis socials i d'acord amb els crèdits pressupostaris assignats. Així mateix, cal destacar que el principi d'universalitat no exclou que l'accés a determinades prestacions es pugui condicionar al fet que els usuaris compleixin determinats requisits i paguin una contraprestació econòmica, aspectes que en qualsevol cas serien també determinats per la Generalitat de Catalunya.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

Tal com s'ha esmentat anteriorment, la Generalitat de Catalunya és la responsable d'elaborar la cartera de serveis socials, d'acord amb el que estableixen els articles 25 i 28 de la LSS. A la cartera de serveis socials és on es determina el conjunt de prestacions de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, incloent totes les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques del sistema públic de serveis socials.

La cartera de serveis socials ha de ser aprovada per decret del Govern,

si bé el Govern ha de garantir la participació cívica en el seu procés d'elaboració i revisió; ha de justificar qualsevol decrement en la cartera respecte de la versió anterior amb informes del Consell General de Serveis Socials i del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials; i ha de garantir la codecisió dels ens locals titulars de part del sistema de serveis socials per mitjà del Consell de Coordinació de Benestar Social. Aquesta cartera de serveis es defineix com un instrument dinàmic a partir de l'estudi de la realitat social i territorial i des de la previsió i la planificació, i finançada públicament amb criteris de sostenibilitat.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

Un dels objectius expressament reconeguts a la Llei de serveis socials és aconseguir que els serveis socials es prestin amb els requisits i els estàndards de qualitat òptims necessaris per a garantir la dignitat i la qualitat de vida de les persones. D'acord amb el que s'estableix a l'article 28 i 84 de la LSS, correspon a la Generalitat de Catalunya establir els criteris i els estàndards mínims i òptims de qualitat de les activitats i les prestacions de serveis socials, que s'hauran de definir a la cartera de serveis socials per a cada tipus de prestació.

Adicionalment, d'acord amb l'establert a l'article 29, és competència de la Generalitat complir amb les funcions de registre, autorització, garantia de qualitat i acreditació dels serveis socials; i exercir la inspecció, el control i la potestat sancionadora en matèria de serveis socials. Els ens locals han de col·laborar amb la Generalitat en l'exercici de les funcions d'inspecció i control en matèria de serveis socials. El Pla de qualitat, contingut en el Pla estratègic, és l'instrument bàsic per a assegurar el desenvolupament i l'aplicació dels criteris de qualitat.

Les normes que s'estableixin sobre la qualitat dels serveis socials s'apliquen a la iniciativa pública i privada, i obliguen les administracions competents, les entitats d'iniciativa privada i els professionals i els proveïdors de serveis socials. Concretament, el Pla de qualitat ha d'incloure els requisits de qualitat exigibles a les activitats i prestacions socials corresponents a la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

D'acord amb el que s'estableix a l'article 29 de la LSS, correspon a la

Generalitat establir instruments de recollida d'informació i fer-ne el tractament estadístic als efectes de les polítiques de serveis socials, i també establir els elements bàsics i comuns del Sistema d'Informació Social, coordinar-los i avaluar el sistema de serveis socials. Així mateix, el Pla estratègic de serveis socials ha de recollir els mecanismes necessaris per a seguir, aplicar i avaluar els plans. Finalment, l'article 84 de la LSS estableix que correspon al Govern establir els mecanismes d'avaluació o garantia del compliment dels criteris de qualitat, per a la qual cosa ha de demanar un informe previ al Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials i al Consell General de Serveis Socials. Aquests mecanismes i sistemes d'avaluació de l'assoliment dels objectius es recullen al Pla de qualitat.

Així mateix, cal destacar que l'article 50 de la LSS estableix, entre les funcions del Consell General de Serveis Socials, òrgan adscrit a la Generalitat de Catalunya (amb participació de representants de la Generalitat, de les organitzacions associatives, dels ens locals, dels col·legis professionals, de les organitzacions empresarials i sindicals, de les entitats representatives dels interessos de les persones usuàries, dels interessos de la ciutadania, de les dones i de les entitats d'iniciativa social), la d'emetre un informe anual sobre l'estat dels serveis socials i trametre'l al Govern, fer el seguiment de l'execució dels plans i els programes i fer el seguiment de l'execució dels pressupostos. Finalment, pel que fa a les funcions d'inspecció i control sobre els serveis socials aquestes són exercides també per la Generalitat, mentre que els ens locals han de col·laborar amb els corresponents serveis d'inspecció.

4.1.4

Promoció de l'autonomia personal (programa 3.1.5)

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a dissenyar, regular i proveir els serveis i recursos assistencials i de promoció a l'autonomia personal amb l'objectiu de facilitar les condicions de vida que contribueixin a la conservació de les facultats físiques i psíquiques de les persones amb manca d'autonomia. Els recursos consignats a aquest programa es destinen a finançar els equips de valoració i orientació dels Centres d'Atenció a Persones amb Discapacitat (CAD) i altres prestacions de serveis socials (bàsics, especialitzats i el personal que els presta) que s'ofereixen a través de la Xarxa de Serveis Socials (centres residencials, centres de dia, SAD, etc.), les prestacions tecnològiques i a realitzar el pagament de les prestacions econòmiques.

D'acord amb el que es mostrava al Quadre 2, a aquest programa es destinen 1.473,02 milions d'euros, equivalents a 196,50 euros per habitant, despesa que representa un 5,5% de la despesa total de la Generalitat de Catalunya. Tal com es pot observar al Quadre 8, en el que es mostra quina és la despesa pressupostada en aquest programa, per capítol i en funció de si és la mateixa Generalitat qui realitza la despesa o les entitats que en depenen, les despeses que tenen un pes més elevat són les corresponents a capítol II, de despeses corrents de béns i serveis, i les corresponents a capítol IV, de transferències corrents. La major part d'aquesta despesa es deriva de l'establert a la Llei de la dependència, i només un petit percentatge de l'establert per normativa autonòmica. Per exemple, la despesa associada als serveis de residència per motius socials a persones no dependents es trobaria aquí inclosa.

Quadre 8. Despeses en Promoció de l'autonomia personal (programa 3.1.5)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	62.887.879	4.428.929	67.316.809
II. Despeses corrents de béns i serveis	687.500.700	16.935.218	704.435.919
IV. Transferències corrents	686.040.466	-	686.040.466
VI. Inversions reals	11.627.694	3.199.530	14.827.224
VII. Transferències de capital	397.121	-	397.121
Total	1.448.453.861	24.563.677	1.473.017.538

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

L'atenció a les persones en situació de dependència s'ha inclòs tradicionalment en l'àmbit material dels serveis socials, sobre els que totes les comunitats autònomes han assumit competències en règim d'exclusivitat. Tal com s'ha esmentat anteriorment, l'article 166 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat aquesta competència, igualment amb caràcter exclusiu. En conseqüència, totes les decisions en aquest àmbit correspondrien a la Generalitat, sense més limitació que les normes generals sobre actuació administrativa que es projecten sobre tota actuació pública referents, per exemple, al

règim de personal o contractació administrativa.

Aquesta situació, però, canvia a l'any 2007 amb l'entrada en vigor de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Amb aquesta norma, l'Estat exerceix competències en aquest àmbit i dissenya un règim d'actuació caracteritzat per una regulació fonamentalment estatal, amb previsions específiques de participació autonòmica, i una execució autonòmica condicionada pel finançament parcial de l'Estat i un règim intens de cooperació.

La intervenció estatal es fonamenta en dos elements diferenciats:

- D'una banda, la consideració de l'atenció a les persones dependents com un àmbit d'aplicació de les competències de l'article 149.1.1 CE que permet a l'Estat regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets constitucionals. En conseqüència, la llei estableix un dret d'atenció concretat en un procediment de reconeixement del dret i un nivell d'atenció mínim comú a tota Espanya, definit i finançat per l'Estat i gestionat per les comunitats autònomes.
- D'altra banda, la previsió d'un sistema de cooperació per a la determinació i regulació d'un nivell addicional de prestacions. En aquest àmbit es manté la competència exclusiva autonòmica però es preveu la possibilitat, sotmesa a la voluntat de cada comunitat, de participar en una regulació comuna amb la resta de comunitats i l'Estat d'aquest nivell addicional, que es finançarà conjuntament entre Estat i comunitats i es gestionarà per cada comunitat autònoma. Es tracta, doncs, d'un àmbit exclusiu de la comunitat autònoma en què aquesta decideix voluntàriament actuar de manera conjunta amb la resta d'administracions mitjançant els corresponents convenis i a través del Consell Territorial del Sistema d'Atenció a la Dependència, previst a la llei. Aquest caràcter voluntari resta, però, fortament condicionat per l'accés a finançament estatal addicional, per l'existència necessària d'una estructura autonòmica de gestió del nivell mínim (estatal) de prestacions i per la dificultat política d'excloure's del sistema general d'ajuts.

La Llei de dependència no va ser objecte d'impugnació davant del Tribunal Constitucional, de manera que el règim exposat és

l'actualment vigent, amb modificacions en el seu detall a les que es farà referència en els propers apartats. Addicionalment, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional es va pronunciar l'any 2016 (SSTC 18, 36, 99, 179 i 194/2016) sobre la constitucionalitat del model tal com resultava de les reformes introduïdes a l'any 2012, confirmant la constitucionalitat del sistema en els termes que s'han exposat en els apartats anteriors, en funció tant de l'aplicació de l'article 149.1.1 com del model cooperatiu desenvolupat entorn del Consell Territorial.

En conseqüència, respecte de l'establiment del servei i el seu caràcter obligatori, el règim competencial vigent és el següent:

- a. Establiment i caràcter obligatori determinat per l'Estat respecte del nivell mínim de protecció (regulat i finançat estatalment).
- b. Establiment i caràcter obligatori determinat, si escau, per la Generalitat respecte les actuacions i prestacions addicionals a les del nivell mínim. A aquest respecte cal, però, distingir entre:

I Un primer nivell addicional establert amb caràcter obligatori mitjançant la integració voluntària en el sistema d'atenció a la dependència comú a totes les comunitats i amb l'Estat i regit per decisions del Consell Territorial de la Dependència, amb participació de la Generalitat i la resta de comunitats i l'Estat. Aquest nivell (nivell acordat) resulta obligatori a partir de la lliure decisió de la Generalitat de participar-hi, però aquesta decisió resulta fortament condicionada pels factors indicats. Es tracta doncs d'un nivell caracteritzat per la cooperació intergovernamental.

II Un segon nivell addicional a establir, si escau, per la Generalitat, respecte d'actuacions i prestacions addicionals a les dels nivells mínim i acordat. L'establiment i el caràcter obligatori d'aquest nivell correspon a la decisió lliure de la Generalitat.

Fins l'any 2012 varen existir els nivells mínim i acordat, i un nivell addicional establert per la Generalitat, que complementava la prestació de dependència en funció de la capacitat econòmica del dependent. La progressiva reducció i la suspensió del finançament estatal del nivell acordat des de l'any 2012 ha comportat la seva transformació jurídicament en un nivell addicional autonòmic, però les competències corresponents han continuat exercint-se de manera acordada al si del Consell Territorial, generant de fet un nivell

adicional comú a totes les comunitats autònomes, davant de la perspectiva de restabliment del cofinançament estatal i la dificultat pràctica de transformar una estructura desenvolupada des del 2007. Així doncs l'establiment d'aquest nivell resulta jurídicament d'una decisió autònoma de la Generalitat de participació en el sistema conjunt a totes les administracions, però políticament es tracta d'una decisió difícilment alterable.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

A partir del que s'acaba d'exposar, les decisions de configuració del servei es distribueixen d'acord amb un règim competencial diferenciat segons el nivell d'atenció a considerar. En concret, les competències vigents de la Generalitat en aquest àmbit són les següents:

- a. Competència de desenvolupament normatiu i executiva sobre la prestació corresponent al nivell mínim de protecció, finançat per l'Estat i en el marc del que disposa la Llei de dependència i el seu desplegament reglamentari. Ara bé, la definició normativa del nivell mínim per part de la Llei i els Reglaments adoptats per l'Estat deixen poc àmbit de desenvolupament en matèria de definició de les prestacions i drets dels beneficiaris, i un ampli marge, en canvi, en matèria d'organització del servei. En conseqüència, la competència de la Generalitat en aquest àmbit resta configurada fonamentalment com una competència executiva, amb un finançament pràcticament total, i altament condicionat, determinat i aportat per l'Estat.
- b. Competència exclusiva sobre els nivells addicionals de protecció que s'exerceix, però, de manera acordada amb l'Estat i la resta de comunitats autònomes, corresponent a la Generalitat la participació en aquestes decisions al si del Consell Territorial de la Dependència, l'establiment de convenis amb l'Estat sobre el finançament de les actuacions corresponents (compartit entre estat i Generalitat) i l'execució de totes les decisions. La participació en el sistema comú, però, suposa l'aplicació del nivell acordat al marc normatiu estatal existent per al nivell mínim (definició dels drets i les prestacions d'acord amb la Llei de dependència) i el seu desenvolupament conjunt en reglaments acordats al Consell Territorial, que esgoten pràcticament la regulació material. En conseqüència, adoptada per la Generalitat la decisió d'integració en el sistema conjunt,

les competències de la Generalitat en aquest àmbit a la pràctica són de participació en les decisions del consell i executives.

- c. Competència exclusiva sobre l'establiment de nivells addicionals als acordats o sobre sistemes diferents d'atenció.

Per tant, la configuració del servei respecte dels drets i les prestacions associades correspon a l'Estat o als acords del Consell Territorial de la Dependència, de manera que les competències de la Generalitat es limiten a la participació en aquestes decisions i a l'execució. Respecte de les formes administratives de prestació del servei, la competència de la Generalitat és àmplia i limitada només pels acords que al respecte pugui establir el Consell Territorial. Més enllà de l'anterior, existien alguns acords tàcits respecte a l'aplicació dels acords establerts en el consell que permetien que si una comunitat havia votat en contra d'una disposició que finalment havia estat aprovada, no estava obligada a la seva aplicació. En cas d'abstenció, per contra, sí que l'havia d'aplicar. Aquests acords tàcits han estat explicitats a partir de l'any 2018.

Com succeïa per a la pròpia existència i caràcter del servei, la desaparició del nivell acordat derivat de la supressió de les aportacions financeres estatals, i la seva transformació formalment en un nivell addicional de finançament i decisió autonòmica, no ha significat que la Generalitat hagi recuperat materialment les facultats de configuració sobre el mateix, doncs la seva vinculació estructural amb el nivell mínim de prestació, la dificultat d'alterar el sistema desenvolupat des del 2007 i la dinàmica de continuïtat de desenvolupament d'un sistema conjunt han portat a mantenir, i fins i tot intensificar, les decisions conjuntes en el si del Consell Territorial.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

D'acord amb el marc legal descrit anteriorment, els objectius del servei vindrien determinats per l'Estat en relació al nivell mínim, pel conjunt de les comunitats autònomes en relació al nivell acordat, i per la Generalitat en relació al segon nivell addicional.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei

En conjunt, les facultats de la Generalitat de decisió sobre la quantia de recursos a aportar als serveis de dependència resta condicionada per elements de caràcter jurídic:

- Pels recursos rebuts des de l'Estat en virtut del nivell mínim, que es vinculen per complet al sistema de dependència i, en bona part, a la cobertura de prestacions econòmiques i de servei.
- Pels recursos rebuts de l'Estat, si escau, en virtut de convenis sobre el nivell acordat, que es vinculen amb caràcter general al sistema de dependència.
- Per la necessitat de satisfer els drets subjectius de les persones reconegudes com a dependents, definits en normes estatals i del Consell Territorial; aquesta limitació és estricta quan es tracta de prestacions econòmiques, i més flexible quan es tracta de prestacions de servei, doncs la seva concreta configuració (opcions per diversos models de prestació o de concreta assistència) i el seu cost obeeixen a decisions de la mateixa Generalitat.

En conseqüència, les decisions que redueixen l'aportació de finançament al sistema per part de l'Estat o dels usuaris sense modificar els drets resultants dels beneficiaris generen un increment de les obligacions financeres de la Generalitat, com entitat responsable de la prestació del servei, que es defineix (i és exigible) pel seu resultat i no per les decisions polítiques d'aportació, malgrat que la capacitat de gestionar el servei per part de la Generalitat també li atorga possibilitats d'actuació a aquest respecte.

En qualsevol cas, políticament, les decisions pressupostàries no poden ignorar que la Generalitat s'integra en un sistema conjunt amb la resta de comunitats autònomes i l'Estat. Malgrat que aquesta integració és voluntària i teòricament reversible, renunciar al finançament implicaria costos polítics massa elevats que dificultarien tal decisió, tant per les dinàmiques generades com per la visibilitat pública del sistema.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

Tal com s'ha descrit, l'ús dels recursos destinats a aquest servei vindria en gran mesura determinat per la regulació de l'Estat, si bé la Generalitat tindria cert marge de maniobra, especialment en el cas dels recursos destinats a dependents que reben prestacions de servei (i no una transferència monetària), en el que la Generalitat determina la concreta configuració de les prestacions.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

Les despeses d'infraestructura s'integren per complet en el sistema exposat. En conseqüència resulten de plena decisió per part de la Generalitat, si bé cal tenir en compte que:

- Els convenis amb l'Estat en referència al nivell acordat (i alguns convenis excepcionals inicials) podien contenir previsions específiques amb obligacions i finançament d'actuacions sobre infraestructura, la qual cosa comportava, d'una banda, un finançament addicional estatal; i de l'altra, un exercici de les facultats de la Generalitat acordat amb l'Estat. Actualment no existeixen convenis amb obligacions d'aquest tipus.
- El finançament estatal del sistema no contempla variables derivades de l'existència i necessitats d'infraestructura, sinó que es defineix exclusivament a partir de les prestacions econòmiques o de servei (i en aquest cas calculades mitjançant una equivalència econòmica) a que tenen dret els dependents existents. En conseqüència, les decisions sobre infraestructura corresponen a la Generalitat, que haurà d'aportar els recursos corresponents al marge de les quantitats rebudes de l'Estat. Malgrat això, cal tenir en compte que quan els recursos de l'Estat es refereixen a prestacions de servei (i no a prestacions econòmiques) la Generalitat està obligada a prestar el servei, però el finançament rebut pot destinar-se a qualsevol despesa al respecte, i per tant també la d'infraestructures.
- La prestació dels serveis a través de sistemes de gestió indirecta pot comportar (i habitualment així ho fa) l'ús d'infraestructures privades per a la gestió del servei públic, integrant-se en els corresponents concerts.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

El finançament de les actuacions en matèria de dependència prové de tres fonts diferents:

- Els recursos que l'Estat destina al finançament del nivell mínim, que es transfereixen a la Generalitat i s'integren en el seu pressupost. Es tracta de recursos que es determinen de manera automàtica a partir del nombre i grau de les persones dependents reconegudes i que es destinen al finançament de les seves prestacions. L'Estat transfereix una quantitat mensual per cada persona dependent en funció del seu grau que ve fixada per un reglament adoptat per l'Estat, escoltat el Consell Territorial. En conseqüència, són recursos altament condicionats, d'entre els que cal distingir dos règims:
 - En el cas de dependents que reben prestacions econòmiques, l'aportació estatal constitueix una part de la prestació econòmica a transferir al beneficiari (la corresponent al nivell mínim, determinat en la seva quantia per part de l'Estat). En conseqüència, la Generalitat es limita a operar com a entitat pagadora de la prestació, sense facultats de decisió al respecte, essent els fons estatals completament condicionats en tots els seus elements.
 - En el cas de dependents que reben prestacions de servei, l'aportació estatal s'integra en el finançament de la Generalitat, que resta obligada a la prestació del servei. En aquest cas, la Generalitat determina la concreta configuració de les prestacions i el seu finançament, de manera que els recursos rebuts resulten condicionats quant al seu destí al sistema de dependència, però amb un major grau d'autonomia en la seva concreta aplicació dins d'aquest sistema, autonomia que es concreta en un marge considerable d'organització general dels serveis.

No obstant això, d'acord amb converses amb personal tècnic del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el finançament rebut no permet cobrir el cost de la prestació del nivell mínim per la qual cosa, si bé l'esquema original preveia una aportació de l'Estat del 50% del cost, en la

pràctica és del 20% aproximadament, i el percentatge restant és cobert per la Generalitat.

- Els recursos que l'Estat i la Generalitat destinen al finançament del nivell acordat i, si escau, dels nivells addicionals. Es tracta d'aportacions financeres que es determinen d'acord amb les següents regles:
 - L'aportació estatal al nivell acordat es concreta en una quantitat global definida en el pressupost de l'Estat que es transfereix a la Generalitat mitjançant convenis que poden determinar el seu destí i compromisos de cofinançament. La pràctica dels convenis acordats durant els primers anys de desenvolupament del sistema (2007-2011) es limitava a vincular el finançament rebut a actuacions en el marc del sistema de dependència, permetent a la Generalitat decidir la seva aplicació concreta dins d'aquest marc. Cal tenir en compte, però, que l'existència d'aquests convenis comportava la determinació d'un concret nivell addicional de prestació per a cada dependent reconegut, tant en referència a prestacions econòmiques com en referència a prestacions de servei, de manera que les aportacions rebudes es condicionaven al finançament parcial d'aquest nivell. La reducció i supressió de les aportacions estatals per aquest concepte no ha significat la desaparició d'aquest nivell addicional fixat al Consell Territorial, quant a les prestacions corresponents, però ara sense finançament estatal.
 - L'aportació de la Generalitat, al seu torn, segueix dos règims diferents:
 - Les aportacions derivades de les obligacions contingudes en els convenis acordats amb l'Estat, que es refereixen normalment a una obligació de cofinançament igual a la suma de l'aportació estatal per nivell mínim i acordat. Es tracta d'una aportació condicionada pels citats convenis, que a la pràctica però s'han limitat a fixar la seva dedicació al finançament del sistema. Així, les prestacions poden ser modulades per la Generalitat, fins al punt que es pot establir una quantia zero per a

determinats beneficiaris en funció dels barems establerts. La reducció i supressió del nivell acordat ha significat l'eliminació d'aquest compromís d'aportació però, com s'ha vist, no de l'obligació general de finançament de les prestacions del nivell acordat.

- Les aportacions derivades de les decisions polítiques pròpies, que han de significar almenys la cobertura de les prestacions (econòmiques i de servei) dels dependents reconeguts, d'acord amb les previsions estatals i acordades en el Consell Territorial del sistema.
- Les aportacions dels beneficiaris, definides per la Generalitat mitjançant un règim de copagament. El Consell Territorial ha adoptat per acord de totes les administracions un marc conjunt d'aquestes obligacions de copagament, que estableix màxims i mínims que la Generalitat hauria de respectar en la seva decisió.

A aquest marc d'aportacions definides legalment cal afegir les aportacions de les entitats locals, que no es deriven d'obligacions legals sinó de decisions pròpies, instrumentades bé mitjançant la integració en institucions interadministratives (essencialment consorcis) o a través de convenis, bé mitjançant actuacions autònomes.

En conjunt doncs, els serveis de dependència es financen actualment:

- Per aportacions de l'Estat definides automàticament a partir del nombre de dependents.
- Per aportacions de la Generalitat definides autònomament, però sota l'obligació de finançar les prestacions definides per la normativa estatal i els acords del Consell Territorial.
- Per aportacions dels beneficiaris, definides per la Generalitat dins d'un marc acordat al Consell Territorial.

ii.5. Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

L'existència i grau de copagament per part dels beneficiaris és una decisió de la Generalitat, que la normativa estatal no predetermina. Malgrat això, cal tenir en compte que les previsions estatals de finançament del sistema sobre els que es construeix el model legal sí

parteixen d'una aportació financera dels beneficiaris (que en alguns documents inicials significava un terç del finançament), de manera que si la comunitat autònoma decideix prescindir del copagament o reduir-lo haurà de fer front al corresponent finançament amb recursos propis i sense poder reduir el nivell de prestacions per sota del que es preveu a la llei i als acords del Consell Territorial.

En conseqüència, la decisió sobre existència i nivell del cofinançament pels usuaris desplega conseqüències financeres només sobre el pressupost de la Generalitat, sense afectar ni el nivell exigible de les prestacions (i conseqüentment el cost total) ni el finançament rebut de l'Estat.

D'altra banda, les comunitats autònomes han acordat al si del Consell Territorial un marc comú en matèria de copagament, que fixa elements referits al model general de copagament (en funció de la capacitat econòmica del beneficiari), a la determinació de la capacitat econòmica i als nivells mínim i màxim de copagament. Aquestes decisions resulten vinculants per la Generalitat a partir de la seva participació en l'acord.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

Les despeses en mitjans materials i personals s'integren per complet en el sistema exposat. En conseqüència resulten de plena decisió per part de la Generalitat, si bé cal tenir en compte que:

- La decisió de la Generalitat està vinculada per l'obligació de satisfer un marc legal fonamentalment estatal, que conté drets subjectius definits tant a través de prestacions econòmiques com de prestacions de servei, de manera que les facultats de decisió de la Generalitat es troben condicionades per decisions estatals o acordades quant als seu resultat.
- El règim de finançament es desprèn d'una decisió fonamental sobre el mode de prestació del servei, en gestió directa o indirecta. Aquesta decisió correspon plenament a la Generalitat sense condicionament estatal.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

La decisió sobre el règim de gestió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa per les administracions públiques (la mateixa Generalitat o les entitats locals) o per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert, sense més limitacions que les generals sobre les decisions de gestió de serveis públics. En particular, la normativa estatal sobre dependència no fixa límits ni exigències en matèria de formes de gestió, qüestió que queda a plena disposició de les comunitats autònomes.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

La Generalitat té competències plenes sobre la contractació de personal en matèria de dependència, sense que la normativa estatal ni els acords del Consell Territorial hagin fixat límits al respecte, i sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics.

En conseqüència correspon a la Generalitat la fixació del personal en aquest àmbit, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta. Les decisions que adopti la Generalitat sí estan vinculades, però, per l'obligació de satisfer els resultats previstos a la normativa estatal (essencialment en forma de drets subjectius de les persones dependents), amb el detall que es descriu a l'apartat iv (outputs). Així mateix, des de l'inici de la crisi l'Estat aprova anualment a la seva Llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La Generalitat té competències plenes sobre la gestió de personal en matèria de dependència, sense que la normativa estatal ni els acords del Consell Territorial hagin fixat límits al respecte, i sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. Les retribucions del personal laboral també les fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

Igual que amb la resta de serveis socials, correspon a la Generalitat desenvolupar programes formatius per al personal encarregat de la prestació de serveis socials. Existeixen tan sols alguns condicionats derivats d'acords subscrits per la pròpia Generalitat al Consell Territorial de Dependència sobre elements de formació del personal. Es tracta en tots els casos de decisions aplicables a la Generalitat en virtut de la seva participació i acord amb les mateixes.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La determinació dels mitjans de prestació del servei (definició dels inputs) correspon plenament a la Generalitat, en el marc de les seves competències que inclouen, en tot cas, l'organització i gestió del servei. Per tant, la Generalitat té competències plenes sobre la gestió de mitjans materials en matèria de dependència, sense que la normativa estatal ni els acords del Consell Territorial hagin fixat límits al respecte, i sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre contractació i patrimoni.

En conseqüència correspon a la Generalitat la fixació del nombre, règim i condicions d'infraestructures i altres mitjans necessaris, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa

com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

La normativa estatal fixa les condicions d'accés als serveis a través de la regulació i condicions del procediment de reconeixement com a persona dependent, i establint el caràcter de dret subjectiu dels beneficiaris que la Llei de dependència estableix per a les seves prestacions. Formalment, les previsions estatals són d'aplicació només a l'accés al nivell mínim estatal, comú a totes les comunitats autònomes, i definit i finançat estatalment, de tal manera que les comunitats podrien fixar procediments o requisits diferents per a l'accés a les prestacions addicionals. Aquesta possibilitat, però, és inexistente a la pràctica, doncs requeriria un doble sistema de reconeixement altament complex; i, a més, la integració en el sistema a través dels acords del Consell Territorial determina, però, que les prestacions del nivell acordat (definit normativament pel consell) resultin igualment exigibles, encara que aquesta exigència es fonamenti en la voluntat de participar de cada comunitat autònoma.

En conseqüència i a la pràctica, la normativa sobre cobertura i accés és estatal (Llei de dependència) i desenvolupada per acords del Consell Territorial que regulen el procediment de reconeixement. Malgrat tot, cal tenir en compte que l'aplicació dels criteris d'accés a les prestacions requereix un procediment d'avaluació individual on hi ha un cert marge de valoració. D'aquesta manera, les comunitats adquireixen major participació en l'àmbit de decisió tècnica, que pot orientar-se a través de les corresponents facultats de direcció dels òrgans de valoració i que depèn també de les decisions de configuració i amplitud dels serveis administratius de valoració.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

Com s'ha exposat, la configuració actual del sistema fa que, de fet, la pràctica totalitat de les decisions sobre el contingut del servei correspongui a la normativa estatal o acordada al Consell Territorial. Així, la Generalitat està obligada a finançar les prestacions (econòmiques i de serveis) dels nivells mínims i acordat, sense que existeixi actualment un nivell addicional establert voluntàriament per la Generalitat.

Per les raons esmentades, el nivell i configuració de les prestacions correspon a la normativa estatal, desplegada per acords del Consell Territorial, però el caràcter general de descripció dels serveis i l'existència d'un marge de concreció en l'aplicació individual obren un àmbit de decisió a favor de la Generalitat mitjançant les seves potestats plenes d'organització i planificació del servei.

Aquesta afirmació ha de matisar-se en funció del tipus de prestacions reconegudes:

- Quant a les prestacions econòmiques el marge és summament baix, doncs la normativa estatal fixa una quantia concreta per al nivell mínim de cada dependent segons el grau, i el Consell Territorial igualment determina concretament el nivell acordat.
- Quant a les prestacions en serveis, el marge és més ampli doncs la comunitat pot definir el contingut concret de cada prestació en un marc molt lax i abstracte acordat pel Consell Territorial i, sobretot, pot optar per potenciar o reduir un o altre servei (residències, atenció domiciliària, o teleassistència, per exemple), que es concreta en els Programes Individuals d'Atenció (PIA) que l'administració autonòmica, conjuntament amb el ens locals, adopten per a cada persona dependent.

Finalment, cal considerar que és l'Administració de la Generalitat la que decideix per a cada persona dependent l'accés a prestacions econòmiques o en serveis. La llei configura les prestacions econòmiques com subsidiàries, però la pràctica administrativa les ha convertit en pràcticament majoritàries, la qual cosa redueix el marge de decisió de la Generalitat, però comporta també un menor grau de despesa.

Cal tenir en compte, però, que l'Estat ha adoptat decisions de reducció del nivell mínim de protecció (i en conseqüència de la seva aportació) en els casos d'una opció proporcionalment excessiva per prestacions econòmiques d'atenció per cuidadors familiars, figura que en la consideració de la llei hauria de ser excepcional però que s'ha convertit en gairebé majoritària a la pràctica. L'adopció creixent d'aquesta modalitat, si bé comporta algunes penalitzacions, presenta avantatges en termes d'eficàcia de la cura i dels costos d'atenció.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

És l'Administració de la Generalitat la que defineix les condicions de prestació dels serveis corresponents, el contingut dels quals està només mínimament definit a la llei i, sobretot, es defineix per mitjà d'equivalències en hores d'atenció a la normativa, de desplegament estatal i del Consell Territorial, la qual cosa ofereix un ampli espai de decisió organitzativa a la Generalitat.

El Consell Territorial del Sistema de Dependència ha adoptat, però, algunes decisions en aquesta matèria, essencialment vinculades a l'exigència de determinats elements de qualitat en la prestació i en concret, i recentment, a l'acreditació de centres. Es tracta en tots els casos de decisions aplicables a la Generalitat en virtut de la seva participació i acord amb les mateixes.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

L'avaluació en l'àmbit de les polítiques de dependència planteja una particular configuració a partir de tres elements confluents:

- La intervenció estatal, concretada no només en aspectes normatius (presents en altres àmbits materials) sinó també en aportacions financeres específiques i condicionades. En conseqüència, l'avaluació assumeix un nivell més intens i, sobretot, les seves conseqüències poden projectar-se directament sobre aquest finançament.
- El caràcter nou dels serveis de dependència, de manera que l'avaluació resulta més rellevant i més alta la possibilitat de que desplegui efectes de modificació del marc normatiu.
- El caràcter fortament concertat del sistema de dependència, en el seu doble sentit d'acords amb l'Estat i de sistema integrat (i per tant acordat i comparable) amb la resta de comunitats autònomes.

Aquests elements particulars han comportat que l'avaluació en matèria de dependència no correspongui només a la Generalitat, com

administració competent en serveis socials, prestadora dels serveis i titular de les competències normatives (al marge de les corresponents al nivell mínim estatal), sinó també a l'Estat i al Consell Territorial. En aquest sentit, cal destacar les següents característiques específiques de l'avaluació en aquest sector:

- L'existència d'un seguiment i avaluació per part del Consell Territorial, és a dir, concertada i integrada per a totes les comunitats autònomes. Al respecte, cal diferenciar dos nivells:
 - Una avaluació ordinària i no formalitzada a partir de les reunions del Consell Territorial i dels seus grups de treball i del sistema d'informació integrat, que comporta elements de necessari seguiment per part de totes les comunitats autònomes (existeix un acord del consell sobre el sistema d'informació), i la comunicació i publicitat de múltiples dades de la gestió del sistema.
 - Una avaluació formalitzada amb participació de l'Estat i de les comunitats autònomes, que s'ha concretat fins avui en el "*Informe de la comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*" d'octubre de 2017, en el que es mostren les diferències d'avaluació i conclusions entre l'administració de l'Estat, d'una banda, i de totes les comunitats autònomes, de l'altra.
- L'existència d'un seguiment i avaluació estatal, que es projecta no només sobre el nivell mínim sinó sobre tot el sistema, donat el seu caràcter integrat. Aquesta avaluació estatal es duu a terme mitjançant obligacions de comunicació a l'Estat per part de les comunitats autònomes (informacions integrades o no en el sistema del Consell Territorial) i a través d'informes específics elaborats per l'administració de l'Estat.
- Les conclusions de les avaluacions del Consell Territorial i de l'Estat poden projectar-se de manera directa sobre les corresponents decisions normatives, bé siguin decisions de l'Estat (participades o no pel Consell Territorial), bé siguin acords del consell. En aquest sentit, cal destacar les següents modificacions normatives derivades de manera directa de les avaluacions realitzades:

- La reducció del finançament estatal de nivell mínim, en cas de prestacions econòmiques per a atencions de cuidadors familiars.
- Els acords sobre sistemes i equips d'avaluació i de determinació de les prestacions corresponents.
- Els propis acords sobre el sistema de seguiment i informació.

En conclusió, malgrat que la Generalitat manté les seves facultats de seguiment i avaluació sobre les seves actuacions, l'avaluació del sistema es realitza de manera integrada per totes les administracions (Estat i conjunt de les comunitats autònomes) en el Consell Territorial i per l'Estat, essent aquestes avaluacions les que impacten directament en la configuració del sistema. Per tant, materialment les facultats d'avaluació són compartides i s'exerceixen de forma integrada, convertint la competència de la Generalitat en una facultat de participació en aquestes avaluacions conjuntes.

4.2.

Política de despesa 4.1, de Salut

4.2.1

La despesa en Salut en el pressupost de la Generalitat

En el cas de la Generalitat de Catalunya, dins de la política de salut s'hi inclouen els Programes d'atenció primària de salut, d'atenció especialitzada de salut, de salut pública i d'altres serveis de salut.

La despesa en Salut de la Generalitat de Catalunya ascendeix a 8.789,41 milions d'euros, que representen el 32,7% de la seva despesa total, tal com es mostra en el Quadre 9. Tal com es pot observar, el programa de despesa més rellevant és el corresponent a l'atenció especialitzada de salut, que representa el 21,6% del total de la Generalitat de Catalunya. També destaca la despesa en atenció primària de salut, que representa el 9,4% del total de despesa. La resta de programes, tenen un pes inferior a un 1% sobre el total del pressupost.

Quadre 9. Despesa per programes de Salut. Pressupost de la Generalitat de Catalunya. Exercici 2017.

Codi	Programes/Agrupacions	Total (M€)	€/càpita	% sobre total
41	SALUT	8.789	1.173	32,7%
411	Atenció primària de salut	2.518	336	9,4%
412	Atenció especialitzada de salut	5.793	773	21,6%
414	Salut pública	122	16	0,5%
419	Altres serveis de salut	357	48	1,3%

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

A continuació s'analitza, per a cadascun d'aquests programes, quin és el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya per prendre decisions en cadascun dels àmbits d'autonomia descrits a l'apartat anterior.

4.2.2 Marc regulador

L'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix, en el seu article 23, els drets de la població en l'àmbit de la salut, establint que "totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat i gratuïtat als serveis sanitaris de responsabilitat pública". La regulació que estableix l'Estatut té el seu fonament en la Declaració universal dels drets humans (art. 25), així com en diferents tractats internacionals i la Constitució espanyola (CE).

Així, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), de 16 de desembre de 1966, en l'article 12 reconeix "el dret de tota persona al gaudi del més alt nivell possible de salut física i mental". Aquest dret, però, ha sigut entès com la possibilitat de gaudir dels serveis, béns i facilitats necessàries per poder aconseguir el nivell òptim de salut, i no com el dret a estar sa. Així doncs, es requereix als estats l'adopció de les mesures necessàries per la prevenció, el tractament i el seguiment de les malalties epidèmiques, endèmiques, professionals i de tota mena, i la creació de condicions que assegurin a tothom el servei mèdic i l'assistència en cas de malaltia. Igualment, la Carta social europea, ratificada per Espanya el 29 d'abril de 1980, a més de reconèixer el dret a la protecció de la salut (art. 11), es basa en els principis de universalitat i igualtat entre els països signants (art. 13): "per garantir l'exercici efectiu del dret a l'assistència social i

mèdica, les parts es comprometen a vetllar perquè tota persona que no disposi de recursos suficients (...) pugui obtenir una assistència adequada i, en cas de malaltia, les cures que exigeixi el seu estat; i a aplicar aquestes disposicions en condicions d'igualtat amb els seus nacionals, als de les restants parts contractants que es trobin legalment en el seu territori”.

En aquesta línia la Constitució espanyola reconeix el dret a la protecció de la salut al seu article 43, on també estableix que “correspon als poders públics organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i a través de les prestacions i dels serveis necessaris”. I tot això encomanant als poders públics la creació de polítiques de previsió, tractament, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, sensorials i psíquics, als quals, segons estableix l'article 49 CE, se'ls prestarà l'atenció especialitzada que requereixin i se'ls empararà especialment en la consecució dels drets que es reconeixen a tots els ciutadans. A més, la CE ja preveu que les funcions relatives a la protecció de la salut puguin ser descentralitzades a les comunitats autònomes, reservant a l'Estat la competència exclusiva per proveir la sanitat exterior, establir les bases i dur a terme la coordinació general de la sanitat i legislar sobre productes farmacèutics.

Així, l'article 162 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre l'organització i el funcionament intern de la sanitat; l'avaluació, la inspecció i el control de centres, serveis i establiments sanitaris; i la ordenació farmacèutica, sens perjudici de la competència legislativa exclusiva que la Constitució reserva a l'Estat. A més, atribueix a la Generalitat la competència compartida en els àmbits d'ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les prestacions i els serveis sanitaris, sociosanitaris i de salut mental de caràcter públic en tots els nivells i per a tots els ciutadans, així com de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral, la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, la sanitat alimentària, la sanitat ambiental i la vigilància epidemiològica; la planificació dels recursos sanitaris de cobertura pública i la coordinació de les activitats sanitàries privades amb el sistema sanitari públic; la formació sanitària especialitzada, que inclou l'acreditació i l'avaluació de centres, la planificació de l'oferta de places, la participació en l'elaboració de les convocatòries i la gestió dels programes de formació de les especialitats i les àrees de capacitació específica, i l'expedició de diplomes d'àrees de capacitació específica; i el règim estatutari i la formació del personal que presta serveis en el sistema sanitari públic”.

Així mateix, en matèria de Seguretat Social i respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la Seguretat Social, l'article 165 de l'EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència compartida, que inclou entre d'altres, l'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren l'assistència sanitària del sistema de la Seguretat Social a Catalunya; l'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la Seguretat Social, en matèria d'assistència sanitària; la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que acompleixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals; i la coordinació de les actuacions del sistema sanitari vinculades a les prestacions de la Seguretat Social.

D'acord amb l'establert en aquest mateix article, la Generalitat pot organitzar i administrar, a aquests efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries damunt especificades, i exerceix la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i Seguretat Social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat.

Per tal de donar validesa efectiva als drets reconeguts i d'organitzar el sistema sanitari sota un Sistema Nacional de Salut, configurat pel conjunt de serveis de salut de les comunitats autònomes, les corporacions locals i la resta d'administracions, l'Estat va aprovar la Llei orgànica 14/1986 general de Sanitat (LGS)⁵, que representa la norma bàsica per la que es regeix el sistema sanitari espanyol. Aquesta llei ja recull el dret d'assistència a tota la ciutadania, incloent als estrangers residents a Espanya en condicions d'igualtat, dret que tindrà més èmfasi en la Llei orgànica 4/2000 sobre els drets i llibertats dels estrangers a Espanya, però que es va limitar notablement amb el Reial decret llei 16/2012, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut. A l'article 40 de la LGS també es recullen una sèrie d'actuacions que haurà de dur a terme l'Estat, sens perjudici de les competències que tenen assignades les comunitats autònomes. Aquestes actuacions fan referència, en general, a l'establiment de reglaments sobre diferents aspectes del sistema sanitari, com poden ser mètodes de control sanitari o acreditació de centres; autorització d'aliments, medicaments o d'altres; o homologació de programes de formació, entre d'altres. La resta d'actuacions no reservades a l'Estat s'entendran atribuïdes a les

⁵ Modificada per la Llei 41/2002, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i deures en matèria d'informació i documentació clínica; la Llei 16/2003, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut; la Llei 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i homes; i la Llei 33/2001, general de salut pública.

comunitats autònomes, d'acord amb l'establert a l'article 41 de la mateixa llei.

En el marc d'aquest model, a Catalunya es va aprovar la Llei 15/1990, d'ordenació sanitària de Catalunya (LOSC), que es va complementar amb el Decret 55/1990, que regula l'extensió de la cobertura de l'assistència sanitària a les persones sense recursos suficients, i el Decret 178/1991 d'universalització de l'assistència sanitària pública, entre d'altres. D'acord amb el que s'establia a la regulació bàsica de l'Estat, amb la LOSC es va promoure la creació del Servei Català de Salut (CatSalut), ens públic conformat per tots els centres, serveis i establiments sanitaris públics i de cobertura pública de Catalunya; es va establir el Pla de salut com a instrument principal de la planificació sanitària; es van regular les competències dels consells comarcals i dels municipis en aquesta matèria; i es va ordenar el Servei Català de Salut en demarcacions territorials denominades regions sanitàries (que equivalen a les àrees de salut previstes a la regulació estatal), com a estructura fonamental del sistema sanitari responsables de la gestió dels centres i establiments del servei de salut a la seva demarcació territorial i de les prestacions sanitàries i programes sanitaris a desenvolupar⁶.

Alhora, les regions sanitàries es van ordenar en sectors sanitaris, òrgans igualment desconcentrats, mitjançant els quals es desenvolupen les activitats de prevenció de la malaltia, promoció de la salut, salut pública i l'assistència sanitària i sociosanitària en el seu nivell d'atenció primària. Finalment, els sectors sanitaris són conformats per un conjunt d'àrees bàsiques de salut (equivalents a les zones bàsiques de salut previstes a la regulació estatal), on es duen a terme actuacions relatives a la salut pública i la promoció, la prevenció, la curació i la rehabilitació de la salut individual i col·lectiva de la població. Les àrees bàsiques de salut són marc territorial on desenvoluparan les seves activitats sanitàries els centres de salut, centres integrals d'atenció primària.

⁶ A la LGS s'estableix que la participació de les corporacions locals en els òrgans de direcció de les Àrees de Salut no pot ser inferior al 40%, i que aquestes hauran de donar servei a una població d'entre 200.000 i 250.000 habitants. En el cas de Catalunya, aquestes es van determinar mitjançant el Decret 105/2005, de 31 de maig, si bé posteriorment s'han anat modificant.

4.2.3.

Atenció primària de salut (programa 4.1.1)

A aquest programa s'assignen els recursos destinats a garantir l'atenció sanitària a la població mitjançant els serveis assistencials d'atenció primària de salut, com a primer contacte amb el sistema de salut, que inclou l'atenció preventiva, curativa i de rehabilitació, en les diferents modalitats (atenció ordinària o urgent, al centre o al domicili). S'hi inclourien aquí els serveis de medicina de família, pediatria, infermeria, odontologia i treball social. També s'inclouen els recursos destinats a finançar la prestació farmacèutica prescrita mitjançant recepta mèdica, així com d'altres prestacions sanitàries (pròtesis externes, ajuts per transport no sanitari, etc.) dispensades a la població. Una part important dels crèdits d'aquest programa es destinen a finançar els recursos humans que presten serveis en els centres d'atenció primària.

En el marc d'aquest programa de despesa cal destacar també el Decret 84/1985, de 21 de març, de mesures per a la reforma de l'atenció primària de salut a Catalunya; i el Decret 86/2014, de 10 de juny, pel qual s'estableix el sistema d'acreditació d'equips d'atenció primària a Catalunya.

Tal com es mostrava en Quadre 9, la despesa corresponent a l'atenció primària de salut ascendeix a 2.518,13 milions d'euros, equivalents a 335,92 euros per habitant, el que representa el 9,4% de la despesa total consolidada de la Generalitat de Catalunya. Tal com es pot observar en el Quadre 10, aquesta despesa la realitzen, en la seva totalitat, les entitats dependents de la Generalitat, principalment, el Servei Català de la Salut i el Institut Català de la Salut, i una petita part els consorcis sanitaris dependents de la Generalitat de Catalunya. L'elevat import que s'observa en el capítol IV de transferències corrents vindria explicat principalment per les transferències a farmàcies derivades del pagament dels medicaments amb recepta, que realitza el Servei Català de la Salut.

Quadre 10. Despeses en Atenció primària de salut (programa 4.1.1)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	951.276.685	951.276.685
II. Despeses corrents de béns i serveis	-	399.368.325	399.368.325
IV. Transferències corrents	-	1.121.347.198	1.121.347.198
VI. Inversions reals	-	46.133.058	46.133.058
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	-	2.518.125.267	2.518.125.267

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

La provisió dels serveis d'atenció primària es deriva del dret a la protecció de la salut reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Així, per tal de fer efectiu aquest dret, la LGS estableix que les actuacions de les Administracions Públiques Sanitàries estaran orientades a garantir l'assistència sanitària en tots els casos de pèrdua de salut. Més concretament, a l'article 18, en el que descriu les actuacions a desenvolupar per les administracions competents inclou "accions per a l'educació sanitària com a element primordial per la millora de la salut individual i comunitària", "l'atenció primària integral de la salut, incloent, a més de les accions curatives i rehabilitadores, les que tendeixin a la promoció de la salut i a la prevenció de la malaltia de l'individu i la comunitat", i "els programes d'orientació en el camp de la planificació familiar i la prestació dels serveis corresponents"; i a l'article 56 estableix que les Àrees de Salut hauran de desenvolupar, "en l'àmbit de l'atenció primària de salut, mitjançant fórmules de treball en equip, l'atenció a l'individu, la família i la comunitat; desenvolupant-se, mitjançant programes, funcions de promoció de la salut, prevenció, curació i rehabilitació, a través tant dels seus medis bàsics com dels equips de suport a l'atenció primària".

Per tant, és la normativa estatal la que recull l'obligació de prestar el servei d'atenció primària de salut, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

L'article 162 de l'Estatut d'autonomia i l'article 149.1.16 de la CE atribueixen a la Generalitat de Catalunya en règim de competència exclusiva el servei d'atenció primària de salut, pel que fa a la seva organització, funcionament intern, avaluació, inspecció i control de centres, serveis i establiments sanitaris. Així ho fa constar també l'article 8 de la LOSC, que estableix que el Servei Català de la Salut és l'encarregat de dur a terme l'atenció primària integral de la salut; la orientació i planificació familiar; la promoció, protecció i millora de la salut bucodental; i la prestació de productes farmacèutics, terapèutics, diagnòstics i auxiliars. Així mateix, l'article 162 de l'Estatut estableix que la ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les prestacions i serveis sanitaris, sociosanitaris i de salut mental és una competència compartida de la Generalitat, reconeixent així la participació de les corporacions locals en aquests àmbits de decisió.

Tanmateix, a la CE es reserva a l'Estat la competència per establir les bases i coordinació general de la sanitat, regulats a la LGS, en la qual s'estableixen els principis i criteris substantius que han de prevaler a tot el territori espanyol. Tal com s'ha esmentat anteriorment, aquesta llei estableix alguns principis bàsics en relació a la organització dels sistemes de salut, com per exemple la necessitat de crear serveis de salut a les comunitats autònomes (per la qual cosa es crea el Servei Català de la Salut o CatSalut); la organització territorial dels sistemes de salut autonòmics en Àrees de Salut (a Catalunya, Regions Sanitàries) i en Zones Bàsiques de Salut (a Catalunya, Àrees Bàsiques de Salut), en el cas dels serveis d'atenció primària; la participació de les corporacions locals en els òrgans de direcció de les Àrees de Salut; o la necessitat d'elaborar un pla de salut autonòmic que contingui totes les accions sanitàries necessàries per al compliment dels objectius dels serveis de salut.

Així mateix, la LGS també preveu que l'Estat aprovi uns criteris generals de coordinació, que les comunitats autònomes hauran de tenir en compte en la formulació dels seus plans de salut i els seus pressupostos anuals, i que fan referència a criteris mínims per avaluar les necessitats de personal, centres o serveis sanitaris, objectius mínims comuns en matèria de prevenció, protecció, promoció i assistència sanitària, o criteris mínims bàsics d'avaluació. La Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut desenvolupa aquests criteris de coordinació establint, per exemple, una cartera comú de serveis que ha de ser acordada en el si

del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut; o les prestacions de la cartera de serveis que estan subjectes a l'aportació dels usuaris.

Finalment, correspon a la Generalitat l'ordenació farmacèutica, en el marc de l'article 149.1.16 de la CE, i l'execució de la legislació estatal en matèria de productes farmacèutics. És a dir, la legislació sobre productes farmacèutics és una competència exclusiva de l'Estat, tal com recull la LGS i la Llei del medicament, sent competència de la Generalitat l'execució de la legislació. Concretament, és competència de l'Estat la reglamentació, autorització i registre o homologació dels medicaments; la reglamentació i autorització de les activitats de les persones físiques o jurídiques dedicades a la preparació, elaboració i fabricació de productes farmacèutics, així com la determinació dels requisits mínims a observar per les persones i magatzems dedicats a la seva distribució majorista; i l'autorització dels que exerceixin les seves activitats a més d'una comunitat autònoma.

Per tant, és la Generalitat que dintre de l'àmbit de les seves competències, s'encarrega de regular l'organització, funcions, assignació de mitjans personals i materials del servei de salut (article 55 de la LGS). Tenint en compte que el principal instrument per a la planificació sanitària és el Pla de salut, on es determinen les línies directives i de desplegament de les activitats, programes i recursos del sistema sanitari de Catalunya, les decisions sobre la configuració del servei correspondrien a la Generalitat de Catalunya, si bé respectant sempre el marc establert per l'Estat, i que abasta aspectes com l'establiment de mínims per avaluar les necessitats de recursos, o l'establiment d'una cartera mínima de serveis. Així mateix, la Generalitat també haurà de tenir en compte les normes generals sobre actuació administrativa que es projecten sobre tota actuació pública referents, per exemple, al règim de personal o contractació administrativa.

D'altra banda, l'article 42 de la LGS també estableix que en disposar sobre l'organització dels seus serveis de salut, la Generalitat haurà de tenir en compte quines són les responsabilitats i competències de les corporacions locals. Concretament, els consells comarcals participen en l'elaboració de l'avantprojecte del Pla de salut corresponent al seu territori, per mitjà de la seva participació en el Consell de Direcció de les Regions Sanitàries encarregades d'elaborar-lo i participant en el Consell de Direcció del Servei Català de la Salut, d'acord amb el previst a l'article 66 de la LOSC. Així mateix, són els encarregats de coordinar els serveis sanitaris municipals entre ells i aquests amb els de la Generalitat, tot garantint una prestació integral en llur àmbit respectiu

(article 66 de la LOSC). Les funcions que corresponen als ajuntaments en aquest àmbit són les establertes en el règim municipal, així com la participació en la gestió de l'atenció primària de salut, tal com estableix l'article 68 de la LOSC, o altres activitats que els pugui delegar la Generalitat de Catalunya.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

D'acord amb l'article 10 de la LOSC, correspon al Departament de Salut la competència per determinar els criteris, les directrius i les prioritats de la política de protecció de la salut i d'assistència sanitària i socio sanitària. Així mateix, l'article 64 de la LOSC estableix que el Departament de Salut ha de formular els criteris generals de planificació sanitària, i ha de fixar els objectius, els índexs i els nivells bàsics a assolir en les matèries objecte d'inclusió al Pla de salut de Catalunya. D'acord amb l'article 63, a més, aquests objectius i nivells a assolir en matèria sanitària han de quedar recollits al Pla de salut. Per tant, es reconeix el dret de participació en la planificació sanitària als consells comarcals, en el sentit que les Regions Sanitàries, encarregades de formular l'avantprojecte del Pla de salut corresponent al seu àmbit territorial i d'activitats, han d'escolar als consells comarcals. Concretament, formular les directrius en política de salut correspon al Consell de Direcció de la Regió Sanitària, format per un 60% de membres representants de la Generalitat i un 40% de representants dels consells comarcals (article 56 de la LGS).

Si bé la competència per determinar els objectius del servei recau sobre la Generalitat, que és qui en última instància elabora i aprova el Pla de Salut on es fixen aquests objectius, aquesta s'ha d'ajustar als criteris generals de coordinació aprovats per l'Estat. D'acord amb el que estableix l'article 70 de la LGS, la Coordinació General Sanitària inclourà la determinació de finalitats o objectius mínims comuns en matèria de prevenció, protecció, promoció i assistència sanitària, i el marc d'actuacions i prioritats per assolir un sistema sanitari coherent, harmònic i solidari a tot l'Estat.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

D'acord amb el que estableix la LGS, la Generalitat de Catalunya és l'encarregada d'elaborar anualment el pressupost de despeses per a aquest programa, pel que es considera que el volum de recursos a gastar en aquest servei es determina amb plena autonomia. Tanmateix, aquest haurà de ser suficient per garantir el conjunt de prestacions mínimes establertes a la cartera de serveis, i que es determina en el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, així com per donar compliment a les accions previstes al Pla de salut. De fet, el Pla de salut ha de contenir una previsió econòmica i de finançament, general i per Regions Sanitàries (article 63 de la LOSC). Posteriorment, el pressupost assignat al programa d'atenció primària es reparteix territorialment entre els Equips d'Atenció Primària en base a una fórmula objectiva, que també estableix la Generalitat de Catalunya.

Cal destacar que l'aprovació del Pla de salut i la seva incorporació al Pla integrat de salut implica l'obligació de la Generalitat de Catalunya d'incloure en els pressupostos dels anys successius les previsions necessàries per al seu finançament, sense perjudici de les adaptacions que requereixi la conjuntura pressupostària (article 75 de la LGS). Si bé amb el Reial decret 1030/2006, pel qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut i el procediment per a la seva actualització, determinava que la Generalitat havia de destinar al finançament d'aquestes prestacions un mínim que s'establí a la Llei 21/2001, actualment el model de finançament no estableix cap despesa mínima a destinar als serveis sanitaris, si bé aquesta despesa mínima ve determinada indirectament, en fixar l'Estat el conjunt de serveis mínims i els objectius mínims comuns a incloure en el Pla de salut de les comunitats autònomes.

Arrel de la crisi econòmica, a l'any 2015 es va crear un instrument de recolzament a la sostenibilitat de la despesa farmacèutica, que establí límits al creixement interanual de la despesa farmacèutica de les comunitats autònomes que voluntàriament s'hi adherissin. Així mateix, el grau de compliment d'aquesta limitació seria avaluat per la Comissió Delegada del Govern per Assumptes Econòmics, de tal manera que si s'incompleix la comunitat autònoma no podrà aprovar la cartera de serveis complementària, i no podrà prestar serveis diferents als que pertanyen a la cartera comú de serveis. Addicionalment, en aquest cas, la comunitat autònoma haurà d'aplicar

les mesures de millora de l'eficiència i la sostenibilitat del sistema sanitari que siguin acordades per la Comissió Delegada del Govern. Si bé la Generalitat de Catalunya s'havia quedat al marge d'aquesta adhesió, arrel de l'aplicació de l'article 155 i de la intervenció del Govern, es va incloure a Catalunya a aquest Pacte per la sostenibilitat, i per tant té limitat l'increment de despesa per aquest concepte.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

D'acord amb l'article 53 de la LOSC, el pressupost del CatSalut s'ha d'orientar d'acord amb les previsions contingudes al Pla de salut, i ha d'incloure el desglossament per Regions Sanitàries. Així, el Pla de salut ha de recollir quin ha de ser l'ús dels recursos, especificant el conjunt de serveis, programes i actuacions a desplegar, tant generals com per Regions Sanitàries (article 63 de la LOSC). Per tant, es considera que l'ús dels recursos el determina la Generalitat de Catalunya amb plena autonomia, tot i que hagi de respectar els criteris de coordinació establerts per l'Estat. Per exemple, és necessari que la Generalitat de Catalunya asseguri els recursos necessaris per a la provisió dels serveis bàsics comuns abans de poder dedicar recursos a serveis complementaris.

No obstant l'anterior, el sistema desconcentrat de gestió del sistema sanitari català a través de les Regions Sanitàries, afavoreix l'autonomia dels diferents ens a l'hora de fer servir els recursos, amb la única limitació de que aquests es destinin a fer efectiva l'actuació per la que van ser assignats.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

La Generalitat és l'encarregada de garantir la prestació sostenible d'uns serveis assistencials de qualitat, i per tant de millorar i modernitzar les seves infraestructures i equipaments.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, ho és també de finançar-lo amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de

l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. No obstant això, se suposa que el finançament dels serveis comuns a totes les comunitats està inclòs en el finançament que la Generalitat de Catalunya rep de l'Estat, més enllà d'algunes transferències específiques, com les que venen de l'Institut Nacional de la Seguretat Social per control sanitari de la incapacitat temporal. Així, si bé abans de la reforma del sistema de finançament autonòmic de l'any 2001 les comunitats autònomes rebien un finançament específic per als serveis sanitaris, actualment el seu finançament es troba integrat en el sistema de finançament autonòmic. Els únics fons vinculats a la sanitat que rep actualment la Generalitat de Catalunya són per compensar per la despesa sanitària derivada de la prestació del servei a persones desplaçades, i aquests són finançats per les comunitats autònomes d'origen de les persones.

Així mateix, la LGS estableix a l'article 79 que les corporacions locals hauran d'establir en els seus pressupostos les consignes precises per atendre a les responsabilitats sanitàries que la llei els atribueix. Finalment, cal esmentar que la LGS estableix a l'article 80 que per a les persones no incloses al sistema de la Seguretat Social, si es tracta de persones sense recursos econòmics, la cobertura de l'assistència sanitària serà en tot cas amb càrrec a transferències estatals.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

D'acord amb el que estableix la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, totes les activitats assistencials de prevenció, diagnòsi, tractament o rehabilitació que es duguin a terme en els centres sanitaris o sociosanitaris (així com el transport sanitari urgent, que en el pressupost de la Generalitat pertany al programa 4.1.9) són de finançament públic complet, en formar part de la cartera comú bàsica. Pel que fa a la prestació farmacèutica, la prestació ortoprotèsica, la prestació amb productes dietètics, i el transport sanitari no urgent, formen part de la cartera comuna suplementària, de manera que estan subjectes al copagament per part dels usuaris.

Per tant, és l'Estat qui determina quines prestacions estan subjectes al copagament dels usuaris. En el cas dels medicaments, és també l'Estat qui determina els medicaments que són subjectes de ser finançats amb recursos públics, si bé des de l'any 2012 les comunitats autònomes són també representades a la Comissió Interministerial de Preus dels Medicaments, on es prenen aquestes decisions. Així mateix, a l'any

2012 l'Estat va aprovar un nou model de copagament, en el marc de les mesures aprovades pel govern espanyol i publicades al Reial decret llei 16/2012, que determina l'aportació econòmica que han de fer els ciutadans per la compra de medicaments amb recepta.

El Reial decret 1030/2006, de 15 de setembre, pel qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut i el procediment per a la seva actualització, estableix en quins casos el cost de l'assistència sanitària prestada s'ha de reclamar a un tercer obligat al pagament i, per tant, el cost de l'assistència prestada que s'haurà de facturar a la companyia asseguradora o mutualitat obligada al pagament. Malgrat això, el preu públic al qual es factura aquesta assistència és determinat per la Generalitat.

D'altra banda, el RD 576/2013 estableix que les persones no considerades assegurades o beneficiàries per l'INSS poden accedir a l'assistència sanitària mitjançant el pagament d'una quota mensual.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, és també la responsable de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Pel que fa a les corporacions locals, la LGS preveu que els ajuntaments hauran de sol·licitar el recolzament tècnic del personal i mitjans de les Regions Sanitàries a les quals pertanyin per al desenvolupament de les funcions de les que siguin responsables.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

La decisió sobre el règim de gestió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa per les administracions públiques (la pròpia Generalitat o les entitats locals), per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert o per la prestació publico-privada, sense més limitacions que les establertes per la normativa reguladora del sector públic de la Generalitat i la normativa sobre finances públiques i del patrimoni de la Generalitat. Així, d'acord amb el decret

118/2014, sobre la contractació i prestació dels serveis sanitaris amb càrrec al Servei Català de la Salut, que va establir la contraprestació per resultats, la contractació dels serveis d'atenció primària de l'any 2017 s'ajusta al nou sistema d'assignació territorial de recursos i de contractació.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Les necessitats de contractació de personal es recullen al Pla de salut, de manera que correspon a la Generalitat la fixació del nombre de professionals destinats a aquest àmbit, tant a través de les seves decisions en el règim de prestació directa com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta. Ara bé, cal tenir present que, d'una banda, d'acord amb l'article 70 de la LGS, la Coordinació General Sanitària és l'encarregada d'establir amb caràcter general índex o criteris mínims bàsics i comuns per avaluar les necessitats de personal i l'inventari definitiu de personal sanitari. D'altra banda, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius. Aquestes limitacions no serien aplicables en el cas dels serveis concertats.

A l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, especialment per a les comunitats que han complert amb els objectius d'estabilitat pressupostària, deute i regla de despesa. En el cas de la Generalitat de Catalunya, en no haver complert l'objectiu de la regla de despesa⁷, s'estableix una taxa de reposició del 100% en el cas de sectors prioritaris, del 75% en els no prioritaris i podrà incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 5% del resultat de la seva taxa de reposició, on es consideri que és necessari un esforç addicional d'efectius. En el cas de les comunitats que han complert els objectius establerts, la taxa de reposició és del 100% a tots els sectors, i poden incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 8% del resultat de la seva taxa de reposició on es consideri necessari un reforç. Per tant, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen determinades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya, que és la responsable de la selecció de personal.

⁷ Referent a l'objectiu de la regla de despesa de l'any 2017

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La Generalitat de Catalunya té competències plenes sobre la gestió de personal en matèria d'atenció primària de salut, sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics i de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut. Així, correspon tant a CatSalut com a l'ICS l'actualització eficient i coordinada del sistema sanitari públic de Catalunya (tant equipaments com els mitjans tècnics i personals) i el reforçament de polítiques de personal per a assegurar la competència i la motivació dels professionals i promoure condicions de treball adequades. Tanmateix, l'estatut marc del personal sanitari dels serveis de salut, que ve encomanat per la LGS, preveu les normes bàsiques relatives a aquest personal. Així mateix, el Decret 84/1985, de mesures per a la reforma de l'atenció primària de salut de Catalunya, recull les funcions de l'equip d'atenció primària, la seva composició, la dedicació horària dels professionals i l'establiment de condicions de treball que facilitin el treball en equip (art. 10 decret).

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. La retribució del personal laboral també la fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

L'article 162 de l'Estatut d'autonomia estableix com a competència compartida la formació sanitària especialitzada, que inclou l'acreditació i l'avaluació de centres; la planificació de l'oferta de places; la participació en l'elaboració de les convocatòries i la gestió

dels programes de formació de les especialitats i les àrees de capacitació específica i l'expedició de diplomes d'àrees de capacitació específica; i el règim estatutari i la formació del personal que presta serveis en el sistema sanitari públic. I segons el que estableix l'article 40 de la LGS, es reserva a l'Estat l'homologació de programes de formació postgraduada, perfeccionament i especialització del personal sanitari, a efectes de regulació de les condicions d'obtenció de títols acadèmics, i la homologació general de llocs de treball dels serveis sanitaris, a fi de garantir la igualtat d'oportunitats i la lliure circulació dels professionals i treballadors sanitaris. Així mateix, la Llei 16/2003 de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut conté els principis referits a la planificació i formació dels professionals de la sanitat, així com al desenvolupament i a la carrera professional i mobilitat dins del Sistema Nacional de Salut. Amb aquesta llei, es crea addicionalment una comissió de recursos humans, amb participació de les administracions autonòmiques, amb la finalitat de contribuir a la planificació i disseny dels programes de formació dels professionals de la sanitat.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La Generalitat de Catalunya, mitjançant els ens d'administració de la salut, té competència exclusiva sobre la gestió dels mitjans materials en matèria d'atenció primària de salut, sense perjudici de les assignacions que hagi pogut realitzar l'Estat mitjançant la Seguretat Social per a la prestació d'un determinat servei, i de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre contractació i patrimoni.

Així, el CatSalut i l'ICS, dintre dels seus àmbits competencials, tenen atribuïda la funció de millorar i modernitzar les seves infraestructures i equipaments. Correspon també a la Generalitat l'autorització de la creació, modificació, trasllat i tancament dels centres, els serveis i els establiments sanitaris i sociosanitaris; la cura del seu registre, catalogació i acreditació; i el registre i autorització sanitària obligatòria de qualsevol tipus d'instal·lació, establiment, activitat, servei o article. No obstant això, la llei reserva a l'Estat (article 40 de la LGS) la determinació de les condicions i requisits mínims per l'aprovació i homologació de les instal·lacions i equips dels centres i serveis; la reglamentació sobre acreditació, homologació, autorització i registre de centres o serveis; i el catàleg i registre general de centres, serveis i establiments sanitaris que recolliran les decisions, comunicacions i autoritzacions de les comunitats autònomes d'acord amb les seves

competències.

En conseqüència, correspon a la Generalitat la fixació del nombre, règim i condicions de les infraestructures i altres mitjans necessaris, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta. La reglamentació sobre l'acreditació i autorització dels centres, però, correspon a l'Estat.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

La normativa estatal fixa les condicions d'accés als serveis d'atenció primària a través de la regulació i condicions del procediment de reconeixement de la condició de persona assegurada i beneficiària del Sistema Nacional de Salut, procés que correspon a l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS). D'acord amb el que estableix Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut, l'assistència sanitària a Espanya amb càrrec a fons públics es garanteix només a les persones que tinguin la condició d'assegurades i de beneficiàries. Les persones que no compleixin aquesta condició inicial poden ser ateses sota la condició d'usuari privat, pagant el preu del servei que ve estipulat per l'Estat i que poden incrementar o mantenir igual les comunitats autònomes (Reial decret 576/2013).

L'aprovació d'aquest reial decret va fer que diverses comunitats autònomes presentessin un recurs d'inconstitucionalitat. En el cas de Catalunya, l'accés a l'assistència sanitària ja estava regulat a la LOSC, en base a l'atribució de competències en aquesta matèria, en la qual es garantia la universalitat del servei. En resposta, l'Estat va emetre una instrucció que garantia l'accés en gairebé tots els supòsits, si bé establia una carència de tres mesos d'empadronament.

Malgrat aquesta normativa estatal, la Generalitat de Catalunya va continuar proveint l'assistència primària a les persones que havien perdut el seu dret a accedir al servei, mitjançant un conveni entre la Creu Roja i el CatSalut. Posteriorment, a l'any 2017 Catalunya va aprovar la Llei 9/2017 d'universalització de l'assistència sanitària, que pretenia restablir la "universalitat" del servei, establint que totes les persones residents a Catalunya tenen dret a l'assistència sanitària amb càrrec als fons públics mitjançant el Servei Català de la Salut, i que la forma d'acreditar-ho és l'empadronament. No obstant això, el març de

L'any 2018 l'Estat va presentar recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei⁸, de tal manera que els articles impugnats han quedat en suspensió fins que el Tribunal Constitucional es pronunciï al respecte.

Per tant, si bé són les comunitats autònomes les que tenen competència per prestar els serveis sanitaris, la competència per reconèixer la condició de persona assegurada i beneficiària del Sistema Nacional de Salut correspon a l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS). Tanmateix, dins del seu marc competencial, la Generalitat de Catalunya pot establir acords amb altres entitats per tal de garantir aquest servei a tota la població. D'altra banda, la Generalitat de Catalunya ha anunciat que es continuarà garantint l'assistència sanitària universal, ja que la llei és una obligació que deriva de les normes internacionals, de la Constitució, de l'Estatut i de la LGS. Així, ha donat instruccions a la resta d'ens perquè continuïn prestant el servei a tots els residents a Catalunya.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

La Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut estableix una cartera comuna de serveis, que ha de ser acordada en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, i que per tant no depèn només de les decisions de la Generalitat. No obstant això, la Generalitat de Catalunya pot aprovar una cartera de serveis complementària, que haurà de finançar amb els seus propis recursos, sempre que assegurï que hi ha els recursos econòmics necessaris per al finançament de la cartera comuna de serveis, i sempre que no incompleixi la limitació d'increment de la despesa farmacèutica imposada per l'Estat. Així, és preceptiva la garantia prèvia de suficiència financera de la mateixa en el marc del compliment dels criteris d'estabilitat pressupostària.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La Generalitat de Catalunya és la responsable de la qualitat dels serveis d'atenció primària de salut, que vindrà determinada pel contingut en el Pla de salut i pel règim de provisió i organització del servei. Tot i això, aquesta qualitat pot veure's també determinada pel volum de recursos

⁸ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1680-2018, contra els articles 1, 2 (apartats 2 i 3), 3, 4, 5, les disposicions addicionals segona, tercera, quarta i setena, i la disposició final primera, de la Llei de Catalunya 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics mitjançant el Servei Català de Salut

disponible per al finançament del servei, per les necessitats de la població a la qual es presta el servei i per la normativa reguladora de l'Estat per mantenir la cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut. Així, l'Agència de Qualitat del Sistema Nacional de Salut, és un òrgan dependent del Ministeri de Sanitat, que té com a finalitat contribuir a la millora de la qualitat dels serveis que es presten als pacients. En aquest sentit, es preveu l'elaboració periòdica de plans de qualitat del Sistema Nacional de Salut en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, del compliment dels quals s'haurà de rendir comptes davant del Senat.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

El seguiment i l'avaluació dels serveis d'atenció primària el realitzen tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya. Així, el Ministeri de Sanitat i Consum ha de fomentar l'auditoria externa periòdica dels centres i serveis sanitaris, en garantia de la seva seguretat i de la qualitat dels serveis. Així mateix, l'Observatori del Sistema Nacional de Salut, òrgan integrat en el Ministeri de Sanitat, proporcionarà una anàlisi permanent del sistema, mitjançant estudis comparats dels serveis de salut de les comunitats autònomes en l'àmbit de la organització, provisió de serveis, gestió sanitària i dels resultats.

D'altra banda, tant el CatSalut com l'ICS i la resta del sector sanitari estan requerits a la rendició de comptes i a l'avaluació dels resultats de la prestació del servei. Aquesta avaluació, juntament amb la necessitat de transparència i la rendició de comptes, implica a tots els nivells: clínic individual, institucionals i per àmbits territorials. El CatSalut compta amb instruments interns i externs com són els quadres de comandament de seguiment d'activitat i despesa (en tots els àmbits territorials), el quadre de seguiment d'inversions, l'avaluació de la compra de serveis (accés, qualitat, resolució, eficiència, etc.) i l'avaluació de satisfacció de la ciutadania. Aquest sistema està reforçat amb la creació de la figura de Direcció General de Planificació i Avaluació i aquí és on es treballa de manera centralitzada la planificació estratègica, mentre que la planificació operativa la duen a terme els dispositius central i regionals de CatSalut.

L'ICS, per la seva banda, també està instat a comptar amb mecanismes d'avaluació de la gestió i seguiment i consecució dels objectius. El control financer de l'activitat de l'ICS s'estableix a la normativa reguladora de les finances públiques de Catalunya, que es porta a

terme, per mitjà del procediment de control financer permanent a càrrec de la Intervenció General, amb l'emissió d'informes periòdics, que han de contenir l'auditoria de la legalitat i de l'eficàcia i l'eficiència de la gestió.

4.2.4.

Atenció especialitzada de salut (programa 4.1.2)

Els recursos assignats a aquest programa financen l'atenció especialitzada de salut, que és aquella a la qual s'accedeix bàsicament per referència de l'atenció primària per tal de continuar l'atenció i resoldre i/o orientar els casos que requereixen un abordatge des d'una especialitat determinada (traumatologia, oftalmologia, dermatologia, etc.) o bé un dispositiu específic (hospital, centre sociosanitari, centre de salut mental, centres de rehabilitació, etc.). L'atenció es presta a través dels recursos d'internament, consultes ambulatòries especialitzades, hospitals de dia, urgències i hospitalització a domicili. Comprèn, tant l'atenció d'aguts, com l'atenció sociosanitària, l'atenció a la salut mental i les addiccions. Una part important dels crèdits d'aquest programa es destinen a finançar els recursos humans que presten serveis en els centres d'atenció especialitzada.

Tal com es mostrava en el Quadre 9 la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 5.792,81 milions d'euros, equivalents a 772,76 euros per habitant, el que representa el 21,6% del pressupost de despesa total de la Generalitat. En el Quadre 11 s'observa que bona part d'aquesta despesa correspon als capítols I i II, de remuneració del personal i despeses en béns corrents i serveis.

Quadre 11. Despeses en Atenció especialitzada de salut (programa 4.1.2)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	2.298.044.332	2.298.044.332
II. Despeses corrents de béns i serveis	-	3.308.808.285	3.308.808.285
IV. Transferències corrents	-	7.144.015	7.144.015
VI. Inversions reals	-	144.801.366	144.801.366
VII. Transferències de capital	-	34.013.287	34.013.287
Total	-	5.792.811.285	5.792.811.285

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

Tal com succeïa amb l'atenció primària de salut, la provisió dels serveis d'atenció especialitzada es deriva del dret a la protecció de la salut reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Així, per tal de fer efectiu aquest dret, la LGS estableix que les actuacions de les administracions públiques sanitàries estaran orientades a garantir l'assistència sanitària en tots els casos de pèrdua de salut. Més concretament, a l'article 18, en el que es descriuen les actuacions a desenvolupar per les administracions competents, s'hi especifica "l'assistència sanitària especialitzada, que inclou l'assistència domiciliària, la hospitalització i la rehabilitació" i "la promoció i millora de la salut mental"; i a l'article 56 estableix que les Àrees de Salut hauran de prestar "en l'àmbit de l'atenció especialitzada, a realitzar en els hospitals i centres d'especialitats dependents funcionalment d'aquests, l'atenció de major complexitat als problemes de salut i desenvolupar la resta de funcions pròpies dels hospitals".

Per tant, és la normativa estatal la que recull l'obligació de prestar el servei d'atenció especialitzada de salut, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

L'article 162 de l'Estatut i l'article 149.1.16 de la CE atribueixen a la Generalitat de Catalunya en règim de competència exclusiva el servei d'atenció especialitzada de salut, pel que fa a la seva organització, funcionament intern, avaluació, inspecció i control de centres, serveis i establiments sanitaris. Així ho fa constar també l'article 8 de la LOSC, que estableix que el Servei Català de la Salut és l'encarregat de dur a terme l'atenció especialitzada, ambulatoria, domiciliària i hospitalària; l'atenció sociosanitària; l'atenció de rehabilitació; i l'atenció psiquiàtrica i promoció, protecció i millora de la salut mental. Així mateix, l'article 162 de l'Estatut estableix que la ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les prestacions i serveis sanitaris, sociosanitaris i de salut mental és una competència compartida de la Generalitat.

Per tant, igual que en el cas de l'atenció primària de salut, totes les decisions en aquest àmbit correspondrien a la Generalitat, condicionades per la normativa bàsica i de coordinació estatal (explicada en detall per al cas de l'atenció primària de salut) i les normes generals sobre actuació administrativa que es projecten sobre tota actuació pública referents, per exemple, al règim de personal o de contractació administrativa. Els consells comarcals també hi participen en la configuració del servei, per mitjà de la seva participació en el Consell de Direcció de les Regions Sanitàries encarregades d'elaborar el Pla de Salut.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

Igual que en el cas de l'atenció primària de salut, la competència per determinar els objectius del servei recau sobre la Generalitat, que és qui en última instància elabora i aprova el Pla de salut on es fixen aquests objectius, amb la limitació d'ajustar-se als criteris generals de coordinació aprovats per l'Estat, i que inclouen objectius mínims comuns. Igualment, es reconeix el dret de participació en la planificació sanitària als consells comarcals, en el sentit que les Regions Sanitàries, encarregades de formular l'avantprojecte del Pla de salut corresponent al seu àmbit territorial i d'activitats, han d'escoliar als consells comarcals.

D'altra banda, en virtut de l'article 55 de la LGS, les corporacions locals també tenen competència en la determinació dels objectius i finalitats del servei quan vinguessin desenvolupant serveis hospitalaris abans de l'entrada en vigor de la llei. En aquests casos, s'han creat consorcis en els quals participen tant les corporacions locals com la Generalitat de Catalunya, de tal manera que aquestes participen en els seus òrgans de decisió i en la seva gestió i poden fer propostes de definició d'objectius i finalitats així com de pressupost.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

D'acord amb el que estableix la LGS, la Generalitat de Catalunya és l'encarregada d'elaborar anualment el pressupost de despeses per a aquest programa, si bé haurà de ser suficient per garantir el conjunt de

prestacions mínimes establertes a la cartera de serveis, i que es determina en el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, així com per donar compliment a les accions previstes al Pla de salut. De fet, el Pla de salut ha de contenir una previsió econòmica i de finançament, general i per Regions Sanitàries (article 63 de la LOSC). L'aprovació del Pla de salut i la seva incorporació al Pla integrat de salut implica l'obligació de la Generalitat de Catalunya d'incloure en els pressupostos dels anys successius les previsions necessàries per al seu finançament.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

D'acord amb l'article 53 de la LOSC, el pressupost del CatSalut s'ha d'orientar d'acord amb les previsions contingudes al Pla de salut, que ha d'incloure el desglossament per Regions Sanitàries. Per tant, el seu ús es determina per la Generalitat de Catalunya, si bé de manera desconcentrada a través de les Regions Sanitàries, i respectant els criteris de coordinació establerts per l'Estat⁹. De fet, el sistema desconcentrat de gestió del sistema sanitari català afavoreix l'autonomia dels diferents ens a l'hora de fer servir els recursos, amb la única limitació de que es destinin a fer efectiva l'actuació per la que van ser assignats.

En el cas dels centres hospitalaris, consorcis o altres ens que no depenguin de l'Institut Català de la Salut, però que estiguin vinculats a la xarxa pública d'hospitals, l'ús dels recursos s'haurà de determinar en els corresponents convenis de col·laboració, de tal manera que la Generalitat de Catalunya també tindrà un cert poder de decisió.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

La Generalitat de Catalunya és l'encarregada de garantir la prestació sostenible d'uns serveis assistencials de qualitat, i per tant de millorar i modernitzar les seves infraestructures i equipaments. En el cas dels centres hospitalaris, consorcis o altres ens que no depenguin de l'Institut Català de la Salut, però que estiguin vinculats a la xarxa pública d'hospitals, les despeses de capital i les inversions en infraestructures hauran d'especificar-se en els corresponents convenis

⁹ Per exemple, és necessari que la Generalitat de Catalunya asseguri els recursos necessaris per a la provisió dels serveis bàsics comuns abans de poder dedicar recursos a serveis complementaris.

de col·laboració, de tal manera que la Generalitat de Catalunya també tindrà un cert poder de decisió.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

Igual que en el cas de l'atenció primària de salut, la Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, és també la responsable de finançar-lo amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. No obstant això, se suposa que el finançament dels serveis comuns a totes les comunitats està inclòs en el finançament que la Generalitat de Catalunya rep de l'Estat. Si bé abans de la reforma del sistema de finançament autonòmic de l'any 2001 les comunitats autònomes rebien un finançament específic per als serveis sanitaris, actualment el seu finançament es troba integrat en el sistema de finançament autonòmic. Els únics fons específics vinculats a la sanitat que rep actualment la Generalitat de Catalunya són per compensar per la despesa sanitària derivada de la prestació del servei a persones desplaçades.

No obstant l'anterior, la LGS estableix a l'article 80 que per a les persones no incloses al sistema de la Seguretat Social, si es tracta de persones sense recursos econòmics, la cobertura de l'assistència sanitària serà en tot cas amb càrrec a transferències estatals.

ii.5. Ingressos derivats del pagament de preus públics o altres contribucions dels usuaris

D'acord amb el que estableix la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, els serveis d'atenció especialitzada i hospitalària formen part de la cartera comuna bàsica, i per tant són de finançament públic complet. No obstant això, en el cas que un individu no disposi de cobertura pel sistema sanitari públic (la qual cosa determina l'Estat) el cost de l'assistència rebuda s'haurà de facturar al particular o a la companyia asseguradora o mutualitat obligada al pagament, en cas que existeixi. Així mateix, tal com s'ha esmentat en el cas de l'assistència primària, el RD 576/2013 estableix que les persones no considerades assegurades o beneficiàries per l'INSS poden accedir a l'assistència sanitària mitjançant el pagament d'una quota mensual. És l'Estat, doncs, qui determina la gratuïtat o no

del servei.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, és també la responsable de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

La decisió sobre el règim de provisió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa per les administracions públiques (la mateixa Generalitat o les entitats locals), per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert o per la prestació publico-privada, sense més limitacions que les establertes per la normativa reguladora del sector públic de la Generalitat i la normativa sobre finances públiques i del patrimoni de la Generalitat. En aquest àmbit cal destacar l'existència de consorcis, integrats tant pel Govern de la Generalitat com per corporacions locals que han assumit responsabilitats en la prestació d'aquest servei.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Les necessitats de contractació de personal es recullen al Pla de salut, de manera que correspon a la Generalitat la fixació del nombre de professionals destinats a aquest àmbit, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta. Ara bé, cal tenir present que, d'una banda, d'acord amb l'article 70 de la LGS, la Coordinació General Sanitària és l'encarregada d'establir amb caràcter general índex o criteris mínims bàsics i comuns per avaluar les necessitats de personal i l'inventari definitiu de personal sanitari. D'altra banda, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impeding l'ampliació del nombre d'efectius. Aquesta limitació a la contractació no és d'aplicació en el cas dels serveis concertats.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

Igual que en el cas de l'atenció primària de salut, la Generalitat de Catalunya té competències plenes sobre la gestió de personal, sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics i de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut. Correspon tant a CatSalut com a l'ICS l'actualització eficient i coordinada del sistema sanitari públic de Catalunya (tant equipaments com els mitjans tècnics i personals) i el reforçament de polítiques de personal per a assegurar la competència i la motivació dels professionals i promoure condicions de treball adequades, així com la selecció de personal estatutari fix mitjançant convocatòria pública. Tanmateix, l'estatut marc del personal sanitari dels serveis de salut, que ve encomanat per la LGS, preveu les normes bàsiques relatives a aquest personal. En el cas dels hospitals privats que sol·licitin la seva vinculació al Sistema Nacional de Salut, mantindran la titularitat privada, així com la titularitat de les relacions laborals del personal que hi presti els seus serveis.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. La retribució del personal laboral també la fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat en el cas del personal funcionari i estatutari públic. En el cas del personal contractat per entitats privades concertades, el nivell de salaris no ve determinat per la normativa estatal.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb l'establert per al cas de l'atenció primària de salut, la formació sanitària especialitzada és una competència compartida de la Generalitat de Catalunya, sent l'Estat el responsable de l'homologació dels programes de formació i de la regulació de les condicions d'obtenció de títols acadèmics.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La Generalitat de Catalunya, mitjançant els ens d'administració de la salut, té competència exclusiva sobre la gestió dels mitjans materials en matèria d'atenció especialitzada de salut, sense perjudici de les assignacions que hagi pogut realitzar l'Estat mitjançant la Seguretat Social per a la prestació d'un determinat servei, i de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre contractació i patrimoni.

Així, el CatSalut i l'ICS, dintre dels seus àmbits competencials, tenen atribuïda la funció de millorar i modernitzar les seves infraestructures i equipaments. Correspon també a la Generalitat l'autorització de la creació, modificació, trasllat i tancament dels centres, els serveis i els establiments sanitaris i socio-sanitaris; la cura del seu registre, catalogació i acreditació; i el registre i autorització sanitària obligatòria de qualsevol tipus d'instal·lació, establiment, activitat, servei o article. No obstant això, la llei reserva a l'Estat (article 40 de la LGS) la determinació de les condicions i requisits mínims per l'aprovació i homologació de les instal·lacions i equips dels centres i serveis; la reglamentació sobre acreditació, homologació, autorització i registre de centres o serveis; i el catàleg i registre general de centres, serveis i establiments sanitaris que recolliran les decisions, comunicacions i autoritzacions de les comunitats autònomes d'acord amb les seves competències. Així mateix, la LGS estableix a l'article 65 que cada Regió Sanitària ha de tenir una mida d'entre 200.000 i 250.000 habitants, i ha de disposar o estar vinculada almenys a un hospital general, amb els serveis que calgui per atendre a la població a la que dona servei.

En conseqüència, correspon a la Generalitat la fixació del nombre, règim i condicions d'infraestructures i altres mitjans necessaris, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels corresponents concerts en el règim de participació indirecta. És a dir, els proveïdors concertats també han de garantir el compliment dels estàndards de qualitat establerts relatius a la seva

infraestructura, instal·lacions i equipaments. La reglamentació sobre l'acreditació i autorització de centres, però, correspon a l'Estat.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

Igual que en el cas de l'atenció primària, la normativa estatal fixa les condicions d'accés als serveis d'atenció especialitzada a través de la regulació i condicions del procediment de reconeixement de la condició de persona assegurada i beneficiària del Sistema Nacional de Salut, procés que correspon a l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS). D'acord amb el que estableix Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut, l'assistència sanitària a Espanya amb càrrec a fons públics es garanteix només a les persones que tinguin la condició d'assegurades i de beneficiàries. Les persones que no compleixin aquesta condició inicial poden ser ateses sota la condició d'usuari privat, pagant el preu del servei que ve estipulat per l'Estat i que poden incrementar o mantenir igual les comunitats autònomes (Reial decret 576/2013).

Tanmateix, dins del seu marc competencial, la Generalitat de Catalunya pot establir acords amb altres entitats per tal de garantir aquest servei a tota la població. No obstant això, en el cas de l'atenció especialitzada de salut la Generalitat de Catalunya ha limitat l'accés als estrangers que no hagin estat empadronats durant, almenys, un any a Catalunya.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

La Llei 16/2003, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut estableix una cartera comú de serveis a totes les comunitats autònomes, que ha de ser acordada en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, i que per tant no depèn només de les decisions de la Generalitat. No obstant això, la Generalitat pot aprovar una cartera de serveis complementària, que haurà de finançar amb els seus propis recursos, sempre que asseguri que hi ha els recursos econòmics necessaris per al finançament de la cartera comú de serveis, i sempre que no incompleixi la limitació d'increment de la despesa farmacèutica imposada per l'Estat. Per tant l'obligació de prestar aquests serveis addicionals vindria determinada per la Generalitat.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La Generalitat de Catalunya és la responsable de la qualitat dels serveis d'atenció especialitzada de salut, que vindrà determinada pel contingut en el Pla de salut i pel règim de provisió i organització del servei. Tot i això, aquesta qualitat pot veure's també determinada pel volum de recursos disponible per al finançament del servei, per les necessitats de la població a la qual es presta el servei i per la normativa reguladora de l'administració pública.

CatSalut és la que ha de garantir que l'oferta s'adapti a les necessitats de la població. Per tal de garantir la qualitat de la prestació en el cas dels serveis concertats el CatSalut pot establir contractes amb els centres que fixin els objectius i els resultats a assolir. La LOSC estableix que els proveïdors "han de complir amb els requisits i estàndards de qualitat que s'hagin determinat mitjançant una ordre del departament competent en matèria de salut per a cada tipologia de centres, a proposta del Consell de Direcció del Servei Català de la Salut". Així, cal destacar el decret 354/2002, amb el qual s'estableixen els terminis màxims d'accés a determinats procediments quirúrgics a càrrec del CatSalut, per tal d'evitar que s'allarguin els temps d'espera.

(v) Seguiment i avaluació

Igual que en el cas de l'atenció primària de salut, el seguiment i l'avaluació dels serveis especialitzats el realitzen tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya. D'una banda, el Ministeri de Sanitat ha de fomentar l'auditoria externa periòdica dels centres i serveis sanitaris, en garantia de la seva seguretat i de la qualitat dels serveis. Així mateix, l'Observatori del Sistema Nacional de Salut, òrgan integrat en el Ministeri de Sanitat, proporcionarà una anàlisi permanent del sistema, mitjançant estudis comparats dels serveis de salut de les comunitats autònomes en l'àmbit de la organització, provisió de serveis, gestió sanitària i dels resultats.

D'altra banda, tant CatSalut com l'ICS i la resta del sector sanitari estan requerits a la rendició de comptes i a l'avaluació dels resultats de la prestació del servei i compten amb mecanismes interns i externs a aquest fi. La llei estableix que el seguiment i avaluació han de ser continuats i es requereix als metges i altres professionals titulats del centre la seva participació en els òrgans encarregats de l'avaluació de la qualitat assistencial del mateix. Tots els hospitals hauran de

possibilitat o facilitar a les unitats de control de qualitat extern el compliment de les seves comeses. Així mateix, establiran els mecanismes adequats per oferir un alt nivell de qualitat assistencial. Els centres que integren la xarxa de centres d'internament d'utilització pública, a banda de les obligacions comunes, tenen l'obligació específica d'adaptar el seu pla de comptes i el seu sistema de comptabilitat al pla estàndard per a centres sanitaris que estableix el Departament de Salut; desenvolupar una unitat de control de qualitat interna; auditar els comptes anuals i lliurar el corresponent informe d'auditoria al CatSalut, entre d'altres obligacions específiques.

Aquesta activitat de seguiment i avaluació correspon a CatSalut en virtut de l'article 8 LOSC i, alhora, el Departament de Sanitat i Seguretat Social és l'òrgan encarregat del control, inspecció, avaluació de les activitats que desenvolupa CatSalut. Així mateix, el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i d'Hisenda és qui ha de conèixer aquells actes de control, d'inspecció i avaluació de la gestió de CatSalut, sempre que tinguin contingut econòmic. Per la seva banda, les Regions Sanitàries també tenen encomanada aquesta missió, en virtut de l'article 22 LOSC. Per últim, la Direcció General de Planificació en Salut és qui dirigeix i coordina el disseny, el seguiment i l'avaluació del Pla de salut de Catalunya i el que dirigeix, coordina i avalua la planificació estratègica dels plans de directors, els plans d'ordenació de serveis, els plans interdepartamentals i els programes de salut.

4.2.5

Salut pública (programa 4.1.4)

A aquest programa s'assignen els recursos del conjunt dels serveis de salut pública, entesa aquesta com el conjunt d'actuacions impulsades pels poders públics per prevenir els riscos que afecten la salut del conjunt de la població i promocionar hàbits de vida saludables. S'inclouen els serveis de protecció de la salut, els de seguretat alimentària, els de vigilància de la salut pública i els de promoció de la salut i prevenció de la malaltia, inclosa la salut laboral. Per tant, es recullen les despeses destinades a protegir i promoure la salut de les persones, mitjançant programes de promoció de la salut i els hàbits saludables, programes de vacunació de la població, incloent la compra de vacunes, programes de minimització dels riscos per a la salut existents en el medi (aire, aigua), així com programes per a la prevenció de les malalties, especialment les que causen una major càrrega sanitària i mortalitat.

També inclou les activitats de vigilància de la salut pública, la resposta

a brots epidèmics i la resposta a emergències en matèria de salut pública. Finalment, el programa inclou, igualment, les despeses relacionades amb l'exercici d'autoritat sanitària, a través de la vigilància i control sistemes de subministrament d'aigües de consum humà, establiments i indrets de pública concurrència, establiments amb risc de dispersió de legionel·la, productes químics, control de plagues, establiments de restauració, escorxadors i altres objectes de risc per a la salut. A aquest programa s'inclouen les dotacions del personal del col·lectiu de sanitaris locals.

Tal com es mostrava en el Quadre 9, la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 121,84 milions d'euros, equivalents a 16,25 euros per habitant, que representen el 0,5% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya. En el Quadre 12 s'observa que el capítol IV és el que té un pes més rellevant, i representa aproximadament la meitat de la despesa total en el programa. La resta, correspondria principalment a despeses de capítol I i capítol II.

Quadre 12. Despeses en Salut pública (programa 4.1.4)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	45.548.231	-	45.548.231
II. Despeses corrents de béns i serveis	13.414.229	-	13.414.229
IV. Transferències corrents	62.857.275	-	62.857.275
VI. Inversions reals	18.000	-	18.000
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	121.837.735	-	121.837.735

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, exclouent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

Tal com succeïa amb els serveis assistencials de salut, la provisió dels serveis de salut pública es deriva del dret a la protecció de la salut reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Concretament, l'article 43 de la CE estableix que els poders públics són els encarregats d'organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i de les prestacions i serveis necessaris. També estableix que la llei establirà els drets i deures al respecte. Així, l'article 18 de la LGS, en el que descriu les actuacions a desenvolupar

per les administracions competents, especifica les següents actuacions: la promoció i millora dels sistemes de sanejament, abastament d'aigües, eliminació i tractament de residus líquids i sòlids, la promoció i millora dels sistemes de sanejament i control de l'aire, la vigilància sanitària i adequació a la salut del medi ambient; la protecció, promoció i millora de la salut laboral; el control sanitari i la prevenció dels riscos per a la salut derivats dels productes alimentaris, farmacèutics o d'altres; la promoció i millora de les activitats de veterinària de salut pública, especialment en les àrees de la higiene alimentària, escorxadors i indústries de la seva competència; i la difusió d'informació epidemiològica general i específica. Així mateix, a l'article 19 estableix que les autoritats sanitàries proposaran o participaran amb altres departaments en l'elaboració i execució de legislació sobre la qualitat de l'aire, aigües, aliments i indústries alimentàries, residus orgànics sòlids i líquids, el sòl i el subsòl, les diferents formes d'energia, el transport col·lectiu, les substàncies tòxiques i perilloses, habitatge i urbanisme, el medi escolar i esportiu, el medi laboral, els llocs i instal·lacions d'esbarjo, i qualsevol altre aspecte del medi ambient relacionat amb la salut.

Per tant, és la normativa estatal la que recull l'obligació de prestar el servei de salut pública, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

L'article 162 de l'Estatut atribueix a la Generalitat en règim de competència exclusiva la seva organització, funcionament intern, avaluació, inspecció i control de centres, serveis i establiments sanitaris. Així mateix, estableix la competència compartida en relació a l'ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral, la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, la sanitat alimentària, la sanitat ambiental i la vigilància epidemiològica. Aquestes competències són compartides amb els ajuntaments, que han de desenvolupar les funcions pròpies que els atribueix la Llei de bases de règim local, així com les funcions que els atribueix l'article 42 de la LGS i l'article 68 de la LOSC en aquest àmbit, i les que els hi pugui delegar la Generalitat de Catalunya. Concretament, l'article 68 de la LOSC reserva les següents actuacions als ajuntaments: control sanitari del medi ambient (contaminació atmosfèrica, abastament d'aigües, sanejament d'aigües residuals, residus urbans i industrials); control

sanitari d'indústries, activitats i serveis, transports, sorolls i vibracions; control sanitari d'edificis i llocs d'habitatge i convivència humana; control sanitari de la distribució i el subministrament d'aliments, begudes i altres productes; i control sanitari dels cementiris i la policia sanitària mortuòria. Així mateix, l'article 40 de la LGS estableix que corresponen a l'Estat tota una sèrie d'actuacions en l'àmbit de la salut pública.

Per tant, les decisions corresponents a la despesa realitzada per la Generalitat en aquest àmbit corresponen a la Generalitat, condicionades per la normativa bàsica estatal i les normes generals sobre actuació administrativa que es projecten sobre tota actuació pública referents, per exemple, al règim de personal o contractació administrativa. Així mateix, la Generalitat de Catalunya haurà de tenir en compte quan estableixi la configuració del servei les responsabilitats i competències de les corporacions locals, d'acord amb l'establert a l'Estatut d'autonomia, la Llei de règim local i la pròpia LGS. A més, el servei de salut pública compta amb la seva pròpia regulació. Així, estaria regulat per la Llei autonòmica 18/2009, de salut pública i la Llei estatal 33/2011, general de salut pública.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

Igual que en el cas dels serveis assistencials de salut, la competència per determinar els objectius del servei de salut pública recau sobre la Generalitat, que és qui en última instància elabora i aprova el Pla de salut, el Pla interdepartamental de salut pública i el Pla de seguretat alimentària, on es fixen aquests objectius, amb la limitació d'ajustar-se als criteris generals de coordinació aprovats per l'Estat. Igualment, es reconeix el dret de participació en la planificació sanitària als consells comarcals, en el sentit que les Regions Sanitàries, encarregades de formular l'avantprojecte del Pla de salut corresponent al seu àmbit territorial i d'activitats, han d'escoliar als consells comarcals. Aquests plans d'actuació hauran de ser el marc de referència per a les accions públiques en aquesta matèria tant de l'Administració de la Generalitat com dels ens locals que les desenvolupin.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

D'acord amb el que estableix la LGS, la Generalitat de Catalunya és l'encarregada d'elaborar anualment el pressupost de despeses per a aquest programa, si bé aquest haurà de ser suficient per garantir, com a mínim, la cartera de serveis de salut pública del Sistema Nacional de Salut, i que es determina en el Consell Interterritorial, així com per donar compliment a les accions previstes al Pla de salut. Així mateix, les corporacions locals seran les responsables de determinar el volum de recursos a destinar a la provisió dels serveis de salut pública dels que són responsables en els seus pressupostos, garantint la seva prestació. Així, la llei determina que els ens locals han de disposar dels recursos econòmics i materials suficients per a exercir les seves competències en matèria de salut pública amb eficàcia i eficiència, tenint en compte la cooperació econòmica i tècnica dels ens supramunicipals d'acord amb el que estableix la normativa de règim local, sens perjudici dels programes de col·laboració financera específica que l'Administració de la Generalitat estableixi per a activitats de salut pública.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

El pressupost de les diferents administracions públiques involucrades en la provisió de serveis de salut pública s'ha d'orientar d'acord amb les previsions contingudes al Pla de salut, al Pla interdepartamental de salut pública i al Pla de seguretat alimentària. La despesa en salut pública es divideix en diversos àmbits d'actuació com, per exemple, la sanitat ambiental, el control de plagues o la seguretat alimentària. En l'elaboració dels diferents plans es determina, doncs, la destinació que es donarà als recursos de la Generalitat de Catalunya en funció de les necessitats de la població, dins del marc legal establert per l'Estat.

Pel que fa a la despesa municipal en matèria de salut pública, els ajuntaments han de garantir la prestació dels serveis que són de la seva competència, decidint així sobre l'ús dels recursos destinats a aquests. No obstant això, les seves actuacions s'han d'homogeneïtzar d'acord amb les línies estratègiques marcades per la Generalitat. Per tant, l'ús dels recursos es determina fonamentalment per la Generalitat de

Catalunya, si bé respectant els criteris de coordinació establerts per l'Estat.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

La Generalitat de Catalunya és l'encarregada de garantir la prestació sostenible del servei, i per tant de millorar i modernitzar les seves infraestructures i equipaments. En la mesura en que l'Estat estableix quins són els serveis mínims a prestar i els objectius mínims comuns d'aquesta política de despesa, les necessitats d'inversió vindran parcialment determinades pel marc legal establert per l'Estat.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

D'acord amb lo exposat anteriorment, la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments, com a responsables de la provisió del servei, són també els responsables de finançar-lo amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que reben de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis (incloent sancions econòmiques en el cas d'incompliment de les normes aplicables). Així, el sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya i dels ajuntaments no preveu l'existència de transferències específiques per aquest concepte, si bé eventualment es poden obrir convocatòries de finançament d'actuacions determinades en aquest àmbit.

ii.5. Ingressos derivats del pagament de preus públics o altres contribucions dels usuaris

En termes generals, els serveis de salut pública no estan sotmesos al pagament de preus públics, en tenir característiques de bé públic, que limiten la possibilitat de cobrament als usuaris per aquests serveis. No obstant això, la llei preveu la possibilitat que el Departament de Salut aprovi preus públics i tarifes per la prestació de serveis per part de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPCAT) que no tinguin la consideració d'oficials, i dels quals no es puguin extreure conclusions d'interès públic sanitari ni de defensa dels consumidors. S'aplica, en general, als serveis analítics dels laboratoris, o la consultoria i assessorament en matèria de salut pública. També les corporacions

locals poden tenir les seves pròpies agències de salut pública, que cobrin preus públics per la prestació de determinats serveis.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La Generalitat de Catalunya i els ajuntaments, com a responsables de la provisió del servei, són també els responsables de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que reben de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Tanmateix, la LGS preveu que els ajuntaments que no disposin dels mitjans humans o tècnics necessaris per a la prestació dels serveis que els atribueix la llei, poden encarregar la gestió d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis de llur competència a l'Agència de Salut Pública de Catalunya.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

La decisió sobre el règim de provisió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa, per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert o per la prestació publico-privada, sense més limitacions que les establertes per la normativa reguladora del sector públic de la Generalitat i la normativa sobre finances públiques i del patrimoni de la Generalitat.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Correspon a la Generalitat la fixació del nombre de professionals destinats a aquest àmbit, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels concerts en el règim de participació indirecta. Ara bé, cal tenir present que, d'una banda, d'acord amb l'article 70 de la LGS, la Coordinació General Sanitària és l'encarregada d'establir amb caràcter general índex o criteris mínims bàsics i comuns per avaluar les necessitats de personal i l'inventari definitiu de personal sanitari. D'altra banda, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i implicant l'ampliació del nombre d'efectius. Aquesta limitació a la contractació no és d'aplicació en el cas dels serveis concertats.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

Igual que en el cas dels serveis assistencials de salut, la Generalitat de Catalunya té competències plenes sobre la gestió de personal, sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics i de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, que preveu les normes bàsiques relatives a aquest personal.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. La retribució del personal laboral també la fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat en el cas del personal funcionari i estatutari públic. En el cas del personal contractat per entitats privades concertades, el nivell de salaris no ve determinat per la normativa estatal.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb l'establert per al cas de l'atenció primària de salut, la formació sanitària especialitzada és una competència compartida de la Generalitat de Catalunya, essent l'Estat el responsable de l'homologació dels programes de formació i de la regulació de les condicions d'obtenció de títols acadèmics.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre la gestió dels mitjans materials en matèria de salut pública, sense perjudici de

l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre contractació i patrimoni.

En conseqüència, correspon a la Generalitat la fixació del nombre, règim i condicions d'infraestructures i altres mitjans necessaris, tant a través de les corresponents decisions en el règim de prestació directa com dels concerts en el règim de participació indirecta. És a dir, els proveïdors concertats també han de garantir el compliment dels estàndards de qualitat establerts relatius a la seva infraestructura, instal·lacions i equipaments.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

D'acord amb el marc regulador establert, els poders públics han d'assegurar i millorar la salut de la població, actual i futura. Així mateix, la Llei general de salut pública determina que les persones tenen dret a que les actuacions de salut pública es realitzin en condicions d'igualtat, sense que pugui produir-se discriminació entre individus. No obstant això, com ja s'ha esmentat anteriorment, els serveis de salut pública sovint tenen característiques de bé públic, que farien molt difícil l'exclusió d'una part de la població d'una determinada regió.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

La salut pública es configura en carteres de serveis, les quals es regulen al Reial decret 1030/2006 i a la Llei 18/2009. D'acord amb aquesta regulació, correspon a la Generalitat de Catalunya l'establiment de prioritats en les prestacions que configuren la cartera de serveis, la qual s'ha d'aprovar mitjançant un decret. No obstant això, aquesta cartera de serveis de salut pública ha d'incloure, com a mínim, la cartera de serveis de salut pública del Sistema Nacional de Salut, establerta pel Consell Interterritorial. Per tant, l'Estat es reserva les bases per a la configuració del servei establint uns serveis bàsics i comuns a totes les comunitats autònomes. En el cas d'incloure serveis complementaris a la cartera de serveis de salut pública, la Generalitat de Catalunya ho haurà de posar en coneixement del Ministeri de Sanitat.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La Llei 16/2003 de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut estableix les bases per a una prestació de qualitat. Així mateix, la LGS determina que correspon al Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, a través de la Comissió de Salut Pública, assegurar la cohesió i qualitat en la gestió dels sistemes de vigilància en salut pública.

Les accions de salut que es preveuen al Pla de salut i al Pla interdepartamental de salut pública són vinculants per als departaments que tenen competències en àrees que incideixen en la salut de la població. Per tal de garantir la qualitat de la prestació en el cas dels serveis concertats el CatSalut pot establir contractes amb els centres que fixin els objectius i els resultats a assolir. La LOSC estableix que els proveïdors “han de complir amb els requisits i estàndards de qualitat que s’hagin determinat mitjançant una ordre del departament competent en matèria de salut per a cada tipologia de centres, a proposta del Consell de Direcció del Servei Català de la Salut”.

L’Agència de Salut Pública de Catalunya, d’una manera coordinada i cooperant amb les administracions públiques, és l’encarregada de promoure, supervisar i avaluar la qualitat de les activitats de salut laboral dels serveis de prevenció de riscos laborals; i la xarxa de laboratoris de salut pública ha d’assegurar la qualitat dels serveis quan atén les necessitats d’anàlisi en matèria de salut pública.

(v) Seguiment i avaluació

Igual que en els casos anteriors, el seguiment i l’avaluació dels serveis de salut pública el realitzen tant l’Estat com la Generalitat de Catalunya. El Ministeri de Sanitat ha de realitzar anualment una avaluació dels costos d’aplicació de la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional de Salut. A l’àmbit autonòmic li correspon l’avaluació i el seguiment dels resultats de la prestació del servei, així CatSalut i la resta de proveïdors estan obligats a la rendició de comptes. L’òrgan encarregat del control és el Departament de Sanitat, però qui duu a terme la tasca és CatSalut (art. 8 LOSC). El Departament de la Vicepresidència i d’Economia i d’Hisenda és qui ha de conèixer aquells actes de control, d’inspecció i avaluació de la gestió de CatSalut, sempre que tinguin contingut econòmic. Des de la Direcció General de Planificació en Salut es dirigeix i coordina el disseny, el seguiment i

l'avaluació del Pla de salut; la planificació estratègica dels plans de directors; els plans d'ordenació de serveis; els plans interdepartamentals i els programes de salut.

Els agents de l'autoritat sanitària són els que tenen competència a entrar lliurement i sense notificació prèvia, en qualsevol moment, als centres, serveis, establiments o instal·lacions subjectes a llei de salut pública catalana; fer les proves, les investigacions, la presa de mostres, els exàmens o els controls físics, documentals i d'identitat necessaris per a comprovar el compliment de la normativa; fer, en general, les actuacions necessàries per a complir les funcions de vigilància i control sanitaris que els corresponen; adoptar, en el marc de llurs competències, les mesures cautelars si es produeix un risc per la salut individual o col·lectiva, se sospita raonablement que n'hi pot haver un o es constata que s'han incomplert els requisits i les condicions que estableix l'ordenament jurídic.

4.2.6

Altres serveis de salut (programa 4.1.9)

A aquest programa s'assignen els recursos destinats majoritàriament a prestar el servei de transport sanitari i l'atenció a les emergències mèdiques, o d'altres serveis no inclosos en els programes anteriors en l'àmbit logístic i assistencial. Alhora s'inclouen els projectes d'àmbit relacional amb els agents del sistema, i per tant les accions adreçades a promoure la implicació i la corresponsabilització del ciutadà en la seva salut, a enfortir el paper dels professionals en la governança i la gestió del sistema, a reconèixer i posar en valor la complementarietat del sistema de sanitat privada, i a promoure la cooperació públic-privat (CPP) i el partenariat.

Tal com es mostrava en el Quadre 9, la despesa corresponent a altres serveis de salut ascendeix a 356,64 milions d'euros, equivalents a 47,58 euros per habitant, el que representa el 1,3% de la despesa total consolidada de la Generalitat de Catalunya. Aquesta despesa la realitza, principalment, el Sistema d'Emergències Mèdiques. Tal com es pot observar en el Quadre 13, bona part d'aquesta despesa correspon als capítols I i II, de remuneració del personal i despeses en béns corrents i serveis.

Quadre 13. Despeses en Altres serveis de salut (programa 4.1.9)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	8.607.135	56.337.890	64.945.024
II. Despeses corrents de béns i serveis	13.283.627	267.937.153	281.220.779
IV. Transferències corrents	6.866.798	-	6.866.798
VI. Inversions reals	156.000	3.446.870	3.602.870
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	28.913.559	327.721.913	356.635.472

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

La regulació de les prestacions incloses en aquest programa és la mateixa que s'ha desenvolupat per al programa d'atenció primària de salut, per la qual cosa no es torna a presentar en aquest apartat.

4.3.

Política de despesa 4.2, d'Educació

4.3.1

La despesa en Educació en el pressupost de la Generalitat de Catalunya

En el cas de la Generalitat de Catalunya, dins de la política d'educació s'hi inclouen els programes d'educació general, educació universitària, serveis complementaris a l'educació, beques i ajuts a l'estudi i formació del personal docent.

Excloent el programa 4.2.6 de Formació del personal docent, així com els capítols financers (Cap. 3, 8 i 9) la despesa en Educació de la Generalitat de Catalunya ascendeix a 5.673,27 milions d'euros, que representen el 21,1% de la seva despesa total, tal com es mostra en el Quadre 14. Tal com es pot observar, el programa de despesa més rellevant és el corresponent a educació general, que representa el 17% del total de la Generalitat de Catalunya. També destaca la despesa en educació universitària, que representa el 3,1% del total de despesa. La resta de programes, tenen un pes inferior a un 1% sobre el total del pressupost.

Quadre 14. Despesa per programes d'Educació. Pressupost de la Generalitat de Catalunya. Exercici 2017.

Codi	Programes/Agrupacions	Total (M€)	€/per càpita	% sobre total
42	EDUCACIÓ *	5.673	757	21,1%
421	Educació general	4.575	610	17,0%
422	Educació universitària	832	111	3,1%
424	Serveis complementaris a l'educació	133	18	0,5%
425	Beques i ajuts a l'estudi	133	18	0,5%

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA. * S'exclou de l'anàlisi de la política d'Ensenyament el programa 4.2.6 de Formació del personal docent

4.3.2 Marc Regulador

El dret a l'educació té el seu fonament a l'article 26 de la Declaració universal dels drets humans, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) i la Convenció sobre els Drets de l'Infant de les Nacions Unides. El Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals estableix que l'educació ha d'orientar-se cap al ple desenvolupament de la personalitat humana i del sentit de la seva dignitat, i ha d'enfortir el respecte als drets humans i les llibertats fonamentals.

Els estats part en aquest pacte reconeixen que amb vista a aconseguir el ple compliment d'aquest dret han d'assegurar que l'educació primària sigui obligatòria i gratuïta, i que els altres nivells educatius també siguin accessibles per tothom, amb el compromís d'avançar cap a la seva gratuïtat. Així mateix, cal fomentar l'educació dels adults, implantar un sistema adequat de beques i millorar contínuament les condicions materials dels docents.

En la mateixa línia, la Convenció sobre els Drets de l'Infant de Nacions Unides estableix el dret de les nenes i nens a l'educació, així com el fet de que aquest dret es pugui exercir progressivament i en condicions d'igualtat d'oportunitats. Amb aquesta finalitat, s'assigna als estats part l'obligació d'adoptar totes les mesures administratives, legislatives i d'altra caire per donar efectivitat a aquest dret, aportant fins el màxim de recursos de que disposin. Aquest dret, també reconegut a l'Agenda de desenvolupament sostenible a 2030, aprovada a l'any 2015 per les Nacions Unides, garanteix que tots els infants puguin comptar amb els

mitjans per rebre una educació en una condició d'igualtat d'oportunitats.

A l'estat espanyol, aquests drets queden recollits a l'article 27 de la Constitució espanyola, en què es reconeix que tothom té dret a l'educació i la llibertat d'ensenyament; s'estableix que l'educació bàsica és obligatòria i gratuïta; i s'estableix que l'educació tindrà per objectiu el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i llibertats fonamentals.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) també reconeix aquest dret a l'article 21 establint que totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat. Així mateix, l'article 44 determina que els poders públics han de garantir la qualitat del sistema d'ensenyament, han d'impulsar una formació humana, científica i tècnica de l'alumnat basada en els valors que fonamenten la convivència democràtica, han de promoure el coneixement suficient d'una tercera llengua en finalitzar l'ensenyament obligatori i han de promoure i impulsar la implicació i la participació de la família en l'educació dels fills.

A més, la CE ja preveu que les funcions relatives a l'educació puguin ser descentralitzades a les comunitats autònomes, reservant a l'Estat la competència exclusiva per definir l'estructura principal del sistema educatiu, regular les condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i establir les normes bàsiques per garantir la unitat del sistema educatiu espanyol.

Així, l'article 131 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència exclusiva sobre ensenyaments post obligatoris que no condueixen a l'obtenció d'un títol o una certificació acadèmica o professional amb validesa a tot l'Estat i sobre els centres docents en què s'imparteixen aquests ensenyaments. En relació als ensenyaments obligatoris i no obligatoris que condueixen a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional amb validesa a tot l'Estat, i en relació als ensenyaments d'educació infantil, correspon la Generalitat la competència exclusiva en la regulació dels òrgans de participació i consulta dels sectors afectats en la programació de l'ensenyament en el seu territori; la determinació dels continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil i la regulació dels centres en què s'imparteix aquest cicle, i també la definició de les plantilles del professorat i de les titulacions i les especialitzacions de la resta del personal; la creació, el desenvolupament organitzatiu i el règim dels centres públics; la

inspecció, l'avaluació interna del sistema educatiu, la innovació, la recerca i l'experimentació educatives i també la garantia de la qualitat del sistema educatiu; el règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts amb fons propis; la formació permanent i el perfeccionament del personal docent i dels altres professionals de l'educació i l'aprovació de directrius d'actuació en matèria de recursos humans; els serveis educatius i les activitats extraescolars complementàries amb relació als centres docents públics i als centres docents privats sostinguts amb fons públics; els aspectes organitzatius dels ensenyaments en règim no presencial adreçats a l'alumnat d'edat superior a la d'escolarització obligatòria.

En aquells aspectes que no han estat esmentats en el paràgraf anterior, en referència també a l'educació no universitària, la competència seria compartida, incloent en tot cas: la programació de l'ensenyament, la seva definició i l'avaluació general del sistema educatiu; l'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa; l'establiment dels plans d'estudi corresponents, incloent-hi l'ordenació curricular; el règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts estatals; l'accés a l'educació i l'establiment i la regulació dels criteris d'admissió i escolarització de l'alumnat als centres docents; el règim de sosteniment amb fons públics dels ensenyaments del sistema educatiu i dels centres que els imparteixen; els requisits i les condicions dels centres docents i educatius l'organització dels centres públics i dels privats sostinguts amb fons públics; la participació de la comunitat educativa en el control i la gestió dels centres docents públics i dels privats sostinguts amb fons públics; l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari o funcionària docent de l'administració educativa, el desenvolupament dels seus drets i deures bàsics, i també la política de personal al servei de l'administració educativa. Finalment, correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència executiva sobre l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals estatals.

Pel que fa a l'educació universitària, l'article 175 EAC recull les competències que té la Generalitat. Concretament, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la programació i la coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general; les decisions de creació d'universitats públiques i l'autorització de les privades; l'aprovació dels estatuts de les universitats públiques i de les normes d'organització i funcionament de les universitats privades; la coordinació dels procediments d'accés a les universitats; el marc jurídic dels títols propis de les universitats, d'acord amb el principi d'autonomia universitària; el finançament

propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari; la regulació i la gestió del sistema propi de beques i ajuts a la formació universitària i, si escau, la regulació i la gestió dels fons estatals en aquesta matèria; i el règim retributiu del personal docent i investigador contractat de les universitats i l'establiment de les retribucions addicionals del personal docent funcionari.

Així mateix, li correspon la competència compartida sobre la regulació dels requisits per a la creació i el reconeixement d'universitats i centres universitaris i l'adscripció d'aquests centres a les universitats; el règim jurídic de l'organització i el funcionament de les universitats públiques, incloent-hi els òrgans de govern i de representació; l'adscripció i la desadscripció de centres docents públics o privats per a impartir títols universitaris oficials i la creació, la modificació i la supressió de centres universitaris en universitats públiques, i també el reconeixement d'aquests centres en universitats privades i la implantació i la supressió d'ensenyaments; la regulació del règim d'accés a les universitats; la regulació del règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari; l'avaluació i la garantia de la qualitat i de l'excel·lència de l'ensenyament universitari, i també del personal docent i investigador.

Tenint en compte que l'educació és un dret fonamental bàsic, el seu desenvolupament requereix una llei orgànica, el que implica que la seva aprovació, modificació o derogació requereixi l'aprovació per majoria absoluta del Congrés dels Diputats de l'Estat. D'ençà que es va aprovar la CE, a Espanya s'han anat aprovant successives lleis d'educació. Així, cal destacar la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació; i la Llei 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE), que és la que regula totes les etapes d'educació i estableix les normes bàsiques d'aquest dret. Més recentment es va aprovar la Llei orgànica 8/2013, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), que no és una nova llei d'educació, sinó que introdueix una reforma a la LOE. Aquesta llei, però, ha generat controvèrsies amb les comunitats autònomes i ha estat recorreguda al Tribunal Constitucional (TC), perquè alguns preceptes vulneraven les competències autonòmiques¹⁰.

¹⁰ Per exemple, la Generalitat de Catalunya va presentar el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1377-2014 contra alguns articles de la LOMCE. Concretament, la llei incorporava la disposició addicional 38.4.c a la LOE, per la qual les comunitats autònomes amb règim de cooficialitat lingüística havien de garantir el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en ambdues llengües cooficials, i establia els criteris conforme als quals programar la seva oferta educativa. Així mateix, en els últims tres paràgrafs d'aquest apartat s'establia un procediment d'execució substitutòria per part de l'Estat, amb el càrrec a les despeses corresponents a l'administració educativa autonòmica. Per sentència del TC 14/2018, de 20 de febrer, es

En l'àmbit estrictament universitari, hi hauria la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, que estableix el règim jurídic pel qual es regeixen les universitats, a més de les lleis que promouen la seva creació i els seus respectius estatuts. Sense dubtes, l'element més destacable d'aquesta llei és que reconeix l'autonomia universitària. Així mateix, promou la creació de l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació, en qui es delega les funcions d'acreditació i avaluació del professorat universitari, d'avaluació de titulacions universitàries, millora de la qualitat i seguiment de resultats en l'àmbit universitari.

En l'àmbit autonòmic de Catalunya el dret a l'educació es concreta en la Llei 12/2009, de 10 de juliol d'Educació, que desenvolupa i concreta les competències d'educació que té Catalunya en virtut de l'Estatut d'autonomia. Cal a dir, però, que diversos articles d'aquesta llei han estat recorreguts davant el Tribunal Constitucional¹¹ a l'espera de resolució, perquè es considera que limiten els drets lingüístics dels ciutadans de Catalunya i no promou un model de societat oberta. En l'àmbit universitari, es va aprovar la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya, que té per objecte l'ordenació del sistema universitari català. En aquesta llei es descriu la conformació del sistema universitari català i els objectius del mateix, així com els principis rectors de tal activitat. També destaquen aspectes relatius al finançament universitari.

4.3.3

Educació general (programa 4.2.1)

A aquest programa s'assignen els recursos que tenen per objecte mantenir i desenvolupar el servei d'educació de Catalunya en el seu nivell no universitari, entès com la suma de totes les etapes educatives que defineix la Llei d'educació de Catalunya (educació infantil de primer i segon cicle, primària, secundària obligatòria, programes de qualificació professional inicial, batxillerat, formació professional, ensenyaments d'idiomes, artístics, esportius, educació d'adults i formació a distància). Els recursos consignats en el programa engloben un conjunt ampli d'actuacions i serveis relatius al mapa escolar i l'escolarització, al règim lingüístic, a les associacions d'alumnes i de

van declarar inconstitucionals i nuls aquests tres últims paràgrafs, que garantien l'ensenyament en castellà a Catalunya amb fons públics.

¹¹ Recurs d'inconstitucionalitat n.8741-2009, en relació amb diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 12/2005, de 10 de juliol, d'educació. BOE de 6 de novembre de 2009.

pares i mares, a la convivència escolar, a la programació de l'oferta educativa, al currículum, al calendari i jornada escolar. Una part molt important dels crèdits del programa es destinen a finançar els recursos humans i materials que permeten la prestació dels serveis educatius (la plantilla docent pública i concertada i la plantilla de personal d'administració i serveis). D'altra banda també s'inclouen els recursos destinats a finançar les despeses de funcionament dels centres (públics i concertats), els serveis educatius de suport als centres, el manteniment i reforma dels edificis escolars i administratius i la nova construcció i equipament de centres.

Tal com es mostrava en el Quadre 14, la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 4.575,22 milions d'euros, equivalents a 610,33 euros per habitant, el que representa un 17% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya. En Quadre 15 es pot observar que bona part d'aquesta despesa correspon a les remuneracions del personal, i una part menys significativa a transferències corrents.

Quadre 15. Despeses en Educació general (programa 4.2.1)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	3.050.348.964	63.571.435	3.113.920.399
II. Despeses corrents de béns i serveis	106.171.016	76.219.288	182.390.304
IV. Transferències corrents	1.141.325.702	10.045.679	1.151.371.381
VI. Inversions reals	20.603.624	105.268.850	125.872.474
VII. Transferències de capital	1.667.997	-	1.667.997
Total	4.320.117.304	255.105.252	4.575.222.556

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1 Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

La provisió dels serveis d'educació general es deriva del dret a l'educació, reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Així, per tal de fer efectiu aquest dret, la LOE estableix quines són les finalitats de l'educació, i que l'Administració General de l'Estat i de les administracions de les comunitats autònomes són competents en matèria educativa. Així mateix, l'article 4 de la LOE estableix que l'ensenyament bàsic (que inclou l'educació primària i secundària obligatòria) és obligatori i gratuït per a totes les

persones, i l'article 5 estableix que per garantir l'accés universal i permanent a l'aprenentatge, les diferents administracions públiques identificaran noves competències i facilitaran la formació requerida per la seva adquisició; que correspon a les administracions públiques promoure ofertes d'aprenentatge flexibles que permetin l'adquisició de competències bàsiques; i que les administracions públiques han de promoure que tota la població assoleixi un nivell educatiu equivalent a l'educació secundària post obligatòria o equivalent. Així mateix, la LOE estableix que correspon al govern central, en virtut de l'article 149.1.30a CE, l'alta inspecció per garantir el compliment de les obligacions dels poders públics.

Per tant, és la normativa estatal la que recull l'obligació de prestar el servei d'educació general, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

D'acord amb el que estableix l'article 149 de la CE, els serveis educatius poden ser descentralitzats a les comunitats autònomes, si bé l'Estat es reservava la competència per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, així com per regular les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria. D'altra banda, l'article 131.3 de l'EAC recull que a la Generalitat li correspon la competència compartida en la programació de l'ensenyament i la seva definició, així com en l'ordenació del sector de l'ensenyament i de l'activitat docent i educativa i l'establiment dels plans d'estudi corresponents, incloent-hi l'ordenació curricular.

Tanmateix, la LOE determina que correspon a l'Estat la competència per a l'ordenació general del sistema educatiu i per a la programació general de l'ensenyament, així com el disseny del currículum bàsic, en relació amb els objectius, competències, continguts, criteris d'avaluació, estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable, amb la finalitat d'assegurar una formació comú i el caràcter oficial i la validesa en tot el territori de les diferents titulacions. Així, la LOE regula tots els aspectes que fan referència a la configuració del sistema educatiu, especificant en detall tots aquests aspectes i deixant poc marge de maniobra a les comunitats autònomes per regular la configuració del servei. Això és especialment cert des de la modificació de la llei que es va produir amb l'aprovació de la LOMCE, i que va suposar la incorporació de l'article 6bis, en el que es tracta la distribució de

competències¹².

Concretament, dins dels límits establerts pel govern central, en educació primària, secundària obligatòria i batxillerat la Generalitat pot complementar els continguts del bloc d'assignatures troncales, establir els continguts del bloc d'assignatures específiques i fixar l'horari corresponent als continguts de les assignatures dels blocs d'assignatures específiques i de lliure configuració autonòmica. Tanmateix, és l'Estat qui determina quines assignatures formen part de cada bloc i el nombre d'hores que es poden destinar a estudiar a aquelles assignatures.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

El preàmbul de la Llei 2/2006 estableix que, amb la finalitat d'assegurar una formació comuna i garantir l'homologació dels títols, s'encomana al govern central la fixació dels objectius, competències bàsiques, continguts i criteris d'avaluació dels aspectes bàsics del currículum, que constitueixen els ensenyaments mínims, i a les administracions educatives, que engloben l'Administració General de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes, l'establiment del currículum dels diferents ensenyaments.

Per tant, els objectius específics de cada nivell d'ensenyament queden recollits a la LOE: l'article 13 fixa els objectius de l'educació infantil, l'article 17 els de l'educació primària, l'article 23 els de l'educació secundària, l'article 33 els de batxillerat, i, finalment, l'article 40 els de la formació professional. Els objectius de cada ensenyament també queden recollits en el currículum, que es defineix a la LOE com la regulació dels elements que determinen els processos d'ensenyament i aprenentatge. Aquest currículum està integrat pels objectius de cada ensenyament i etapa educativa; les competències o capacitats per aplicar de forma integrada els continguts propis de cada ensenyament i etapa educativa; els continguts o conjunt de coneixements, habilitats i actituds que contribueixen a l'assoliment dels objectius de cada

¹² Si bé la configuració del servei hauria de ser una competència compartida d'acord amb l'establert a l'EAC, s'ha criticat que la LOMCE (Llei orgànica per a la millora de la qualitat educativa) el que pretenia era que aquesta configuració i determinació de tots els continguts recaiguessin sobre l'Estat i que les comunitats autònomes fossin només executores del que decideixi el ministeri. Precisament, el Govern català va presentar el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1377-2014 contra alguns articles d'aquesta llei. Allí es reclamava que el nou sistema atribuïa a l'Estat la definició i delimitació del contingut de les matèries troncales, limitant, d'aquesta manera, les competències autonòmiques en la seva capacitat per desenvolupar la part del currículum considerada com a fonamental en el procés d'aprenentatge i amb major pes en l'horari lectiu. La Sentència del TC 14/2018, de 20 de febrer, va desestimar aquest recurs, per la qual cosa es troba actualment vigent, tal com queda establert en l'Article 6.bis de la LOE, 2/2006.

ensenyament i etapa educativa i a l'adquisició de competències, i que s'ordenen en assignatures; la metodologia didàctica; els estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable; i els criteris d'avaluació del grau d'adquisició de les competències i de l'assoliment dels objectius de cada ensenyament i etapa educativa.

D'acord amb l'article 6 bis de la LOE (introduït amb l'aprovació de la LOMCE) s'atribueix al govern central la competència sobre el disseny del currículum bàsic en relació amb els objectius, competències, continguts, criteris d'avaluació, estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable, amb la finalitat d'assegurar una formació comú i el caràcter oficial i la validesa a tot el territori de les diferents titulacions. Així, en educació primària, secundària obligatòria i en batxillerat, correspon al govern central determinar els continguts comuns i els estàndards d'aprenentatge avaluable del bloc d'assignatures troncal; determinar els estàndards d'aprenentatge avaluable relatius als continguts del bloc d'assignatures específiques; i determinar els criteris d'avaluació de l'assoliment dels objectius dels ensenyaments i etapes educatives i del grau d'adquisició de les competències corresponents, així com les característiques generals de les proves d'avaluació final de l'educació primària.

Així, dins dels límits establerts pel govern de l'Estat a la LOE, les administracions educatives poden complementar els continguts de les assignatures troncal, específiques i de lliure configuració autonòmica i configurar la seva oferta formativa, i determinar la càrrega horària corresponent a les diferents assignatures. Així doncs, la Generalitat també tindria competències en la determinació dels currículums, i per tant, dels objectius, en certes matèries. Aquesta competència es troba recollida en diversos articles de la Llei 12/2009 (LEC)¹³. Així, l'article 9 estableix que correspon al Govern determinar el currículum de l'ensenyament de les llengües, que comprèn els objectius, els continguts, els criteris d'avaluació i la regulació del marc horari. Aquest currículum ha de garantir el ple domini de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori. A més, el Govern ha de determinar els currículums dels ensenyaments post obligatoris que condueixen a l'obtenció de certificacions o titulacions

¹³ A l'any 2009 el Partit Popular (PP) va interposar recurs d'inconstitucionalitat contra 38 articles de la LEC en referència a aspectes lingüístics, curriculars i competencials. El PP al·legava que la norma impedia que als centres catalans s'imparteixi la tercera hora de castellà, que limitava els drets de les famílies catalanes, i segregava el currículum català amb el de la resta d'Espanya i creava un cos docent a part del nacional, impedit la mobilitat entre comunitats. Les principals controvèrsies han rondat entorn a l'ús del català com a llengua vehicular. El TC determina que l'ús del castellà ha de ser proporcional amb el de català –actualment aquesta proporció es troba en el 25%–.

pròpies de la Generalitat; de les diverses titulacions que integren l'oferta de formació professional inicial; i dels diversos nivells d'ensenyament reglats d'idiomes.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

D'acord amb el que estableix la LOE, els poders públics dotaran al conjunt del sistema educatiu dels recursos econòmics necessaris per donar compliment a l'establert a la llei, amb la finalitat de garantir la consecució dels objectius que es preveuen a la mateixa.

Adicionalment, s'estableix que l'Estat i les comunitats autònomes acordaran un pla d'increment de la despesa pública en educació, que permeti el compliment dels objectius establerts i l'equiparació progressiva a la mitjana dels països de la Unió Europea. Així, a la disposició final segona de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, la Generalitat de Catalunya fixa l'objectiu de situar progressivament la despesa educativa prop de, com a mínim, el 6% del Producte Interior Brut.

Així, la Generalitat de Catalunya decideix el volum de recursos a gastar en aquest servei, si bé respectant i donant compliment als objectius establerts a la regulació estatal. A més dels mencionats anteriorment, l'Estat també estableix en el seu article 157, de recursos per la millora de l'aprenentatge, una sèrie de mesures que determinen el volum de despesa necessari per proveir el servei, com el nombre màxim d'alumnes per aula per a cada nivell educatiu o la necessitat d'establir programes de reforç educatiu i de millora de l'aprenentatge, entre d'altres.

En el cas del finançament de les escoles concertades, la quantia global de fons públics necessaris per fer efectiva la gratuïtat dels ensenyaments objecte del concert s'estableix també en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya. No obstant això, a efectes de distribució d'aquesta quantia global, l'import del mòdul econòmic per unitat escolar es fixa anualment en els Pressupostos Generals de l'Estat, i si escau, en els de la Generalitat, i si escau, no pot ser inferior al de l'estat. D'altra banda, en relació al règim de concert singular, en el que els fons públics cobreixen només parcialment les despeses, les quanties

tenen un màxim establert per l'Estat.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

El pressupost de la Generalitat de Catalunya destinat al servei d'educació general s'ha d'orientar d'acord amb el principi de planificació econòmica, pel qual, amb la periodicitat que estableixi el Govern, el Departament d'Educació ha d'elaborar un pla econòmic que permeti atendre l'escolarització obligatòria, els objectius d'equitat i excel·lència del servei d'educació de Catalunya i els altres objectius de caràcter específic que fixi. A més, aquest pla ha d'incloure els recursos necessaris i un sistema d'indicadors que permeti comprovar la seva aplicació, així com també, verificar la consecució dels objectius preestablerts.

Per tant, és la Generalitat qui determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei i la seva distribució entre els diferents ensenyaments, programes i serveis, detallant anualment els seus pressupostos. Més concretament, la Generalitat estableix cada curs escolar els recursos econòmics i humans per a cada centre públic al seu territori, basant-se en l'etapa educativa, el nombre d'unitats, la grandària del centre, l'horari d'apertura, els serveis complementaris que ofereix, les característiques de la població escolaritzada i les necessitats específiques determinades per la direcció del centre. A més, poden assignar majors dotacions de recursos a determinats centres públics o privats concertats, en raó dels projectes que així ho requereixin o en atenció a les condicions d'especial necessitat de la població que escolaritzen, sempre subjectes a la rendició de comptes i justificació.

En quant als centres privats concertats, la quantia global dels fons públics destinats al seu sosteniment s'estableix als pressupostos de les administracions corresponents. L'import econòmic per unitat escolar es fixa anualment als Pressupostos Generals de l'Estat i, si escau, no poden ser inferior al de l'Estat. En aquest pressupost es diferencien els salaris del personal docent, les quantitats assignades a altres despeses, que comprendran les de personal d'administració i serveis, les ordinàries de manteniment, conservació i funcionament, així com les quantitats que corresponguin a la reposició d'inversions reals.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

La LOE, en el seu article 122 preveu que els centres han d'estar dotats dels recursos educatius i materials necessaris per oferir un ensenyament de qualitat i garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'educació. En aquest sentit, la Generalitat té la competència exclusiva en la creació dels centres públics, i també correspon al Govern regular les modalitats de contractació d'obres de construcció d'edificis destinats a centres educatius públics i establir mecanismes de foment de les inversions en ampliacions, millores, reformes i nova construcció d'edificis destinats a centres privats concertats.

La competència per la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, correspon al municipi respectiu, en virtut de la disposició addicional quinzena de la LOE. Addicionalment, els municipis també tenen competències de cooperació amb la Generalitat de Catalunya per a l'obtenció de solars necessaris per a la construcció de nous centres.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei a Catalunya, és també la responsable de finançar amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Part del finançament necessari per a la provisió del servei prové de les corporacions locals que, malgrat no tenir la consideració d'administració educativa, cooperen amb les administracions centrals i autonòmiques en el desenvolupament de la política educativa. En particular, els municipis assumeixen competències en la creació, construcció, sosteniment i vigilància dels edificis destinats a centres públics; cooperació amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció de solars necessaris per a la construcció de nous centres; i la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i de la prestació del servei educatiu.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

La possibilitat d'establir preus públics en les diferents etapes educatives depèn de la regulació de l'Estat, si bé és la comunitat autònoma qui decideix, quan existeix possibilitat, si establir-ho o no, i l'import.

Així, en el primer i segon cicle de l'Educació Infantil es poden establir quotes que han de pagar les famílies i que determinen les administracions que tenen la titularitat del centre. La quantia màxima de pagament dels preus públics la limiten les administracions educatives, atenent criteris com els ingressos a la unitat familiar o assistència al centre de més d'un fill.

En Educació Primària i fins el tercer curs de l'Educació Secundària Obligatoria (ESO) no existeix obligació al pagament de cap preu públic als centres que estan sostinguts amb fons públics, i de fet la Generalitat de Catalunya ha de garantir la seva gratuïtat d'acord amb el marc legal establert. Tanmateix, les famílies s'han de fer càrrec de les despeses de material escolar, transport i menjador, sens perjudici dels ajuts i beques que es puguin concedir. També hi ha la possibilitat de realitzar contribucions voluntàries a càrrec de les mares i pares per a la millora del material del centre i per a la realització d'activitats extraescolars.

A partir de tercer de la ESO i a l'educació secundària post obligatòria s'exigeix el pagament d'una taxa en concepte d'assegurança escolar. En aquest cas el centre ingressa aquesta quantia al compte de la Tresoreria de la Seguretat Social.

En quant als centres privats concertats (amb concert singular), el ministeri és qui determina la quantia màxima que poden percebre aquests centres en concepte de finançament complementari. Per la seva banda, els ensenyaments d'idiomes, esportius i artístics també preveuen el pagament de taxes destinades a cobrir les prestacions dels serveis i que venen determinades per les comunitats autònomes.

Finalment, en tots els nivells d'estudis (excepte als obligatoris, l'expedició dels quals és gratuïta), si es requereix l'obtenció del títol s'ha de cobrir una taxa pública que ve establerta i regulada per l'Estat, o per la Generalitat en el supòsit d'estudis amb validesa només al territori català.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La Generalitat de Catalunya, com a responsable de la provisió del servei, és també la responsable de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis, de les transferències que rep de l'Estat o del cobrament de preus públics o taxes per la prestació dels serveis. Concretament, l'article 112 de la LOE estableix que les administracions educatives seran les responsables de dotar als centres públics dels mitjans materials i humans necessaris per oferir una educació de qualitat, de manera tal que potenciï l'autonomia dels centres educatius i afavoreixi el desenvolupament dels seus plans de treball (article 120). No obstant l'anterior, a l'efecte de dotar-se de recursos addicionals, l'article 122 estipula la possibilitat que els centres docents públics obtinguin recursos complementaris, els quals en cap cas “podran provenir de les activitats dutes a terme per les associacions de pares, mares i d'alumnes i en compliment de les seves finalitats”.

Com s'ha mencionat, els municipis també col·laboren en el finançament dels inputs amb la creació, manteniment i construcció d'edificis destinats a centres públics amb els seus fons, que provenen de la recaptació d'impostos i altres ingressos, i de transferències de l'Estat i de la Generalitat.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

La decisió sobre el règim de provisió del servei correspon a la Generalitat, que pot optar per la prestació directa per part de les administracions públiques (escoles i centres públics), per la prestació indirecta mitjançant sistemes de concert (escoles privades concertades) o per la prestació privada, en el cas dels ensenyaments no obligatoris. Així mateix, és de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències.

Tanmateix, la Generalitat pot delegar en els municipis l'exercici de funcions en aspectes que afecten directament als seus interessos. La Generalitat pot convenir la delegació de competències de gestió de determinats serveis en els municipis o agrupacions de municipis per

fomentar una major eficàcia, coordinació i control social en l'ús dels recursos.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

És la Generalitat qui posseeix les competències en matèria de contractació de personal docent. El Departament d'Educació ha de proposar, i el Govern aprovar, l'oferta d'ocupació pública docent. També correspon al Departament fixar les bases i el contingut dels processos selectius d'ingrés, tant del personal funcionari docent com del laboral fix, i nomenar, fer prendre possessió, o contractar, segons correspongui, als qui els hagin superat (article 117, Llei 12/2009, de 10 de juliol). Quant al personal interí docent, el Govern és qui ha de regular els requisits i procés d'accés.

Ara bé, cal tenir present que d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius. Aquestes limitacions no serien aplicables en el cas dels serveis concertats.

A l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, especialment per a les comunitats que han complert amb els objectius d'estabilitat pressupostària, deute i regla de despesa¹⁴. En el cas de la Generalitat de Catalunya, en no haver complert l'objectiu de la regla de despesa, s'estableix una taxa de reposició del 100% en el cas de sectors prioritaris, del 75% en els no prioritaris i podrà incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 5% del resultat de la seva taxa de reposició, on es consideri que és necessari un esforç addicional d'efectius. En el cas de les comunitats que han complert els objectius establerts, la taxa de reposició és del 100% a tots els sectors, i poden incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 8% del resultat de la seva taxa de reposició on es consideri necessari un reforç. Per tant, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen determinades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya, que és la responsable de la selecció de personal.

¹⁴ Referent a l'objectiu de la regla de despesa de l'any 2017

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La Generalitat té competències compartides amb l'Estat en quant a l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari o funcionària docent de l'administració educativa, el desenvolupament dels seus drets i deures bàsics, i també la política de personal al servei de l'administració educativa. Els principis rectors venen regulats pel 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 i és el que regeix a tot l'Estat espanyol.

No obstant l'anterior, els centres educatius compten amb autonomia d'organització i de gestió, sempre en el marc de la legislació vigent, la qual cosa s'estén a la gestió del personal docent i no docent. D'acord a l'estipulat article 99 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, la gestió del professorat, del personal d'atenció educativa i del personal d'administració i serveis als centres públics és responsabilitat de l'adreça de cada centre i està compresa en l'autonomia de cada centre.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

El cos de funcionaris docents ve regulat pel 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, i aquí és on es recullen el tipus de retribucions bàsiques i complementàries que perceben. Les retribucions bàsiques es fixen a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que les complementàries s'estableixen a les lleis de cada administració pública. Ambdues també figuraran en el Pressupost de la Generalitat, juntament amb els complements de destinació i dels específics, l'import que representa el percentatge autoritzat destinat a complement de la productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris, les retribucions corresponents al personal eventual i els imports destinats a retribuir el personal laboral. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de Pressupostos del Govern Central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat per l'Estat.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb el que s'estableix a l'article 100 de la LOE, correspon al Govern establir quines són les titulacions acadèmiques i la formació

pedagògica necessària per poder exercir la docència en els diferents ensenyaments. Així, la LOE estableix a la disposició addicional novena els requisits de titulació per l'ingrés al cos de funcionari docent. No obstant això, correspon a cada comunitat autònoma establir els convenis oportuns amb les universitats per a l'organització de la formació inicial del professorat.

D'altra banda, la Generalitat té competència exclusiva en la formació permanent i el perfeccionament del personal docent i dels altres professionals de l'educació. Els programes de formació permanent, hauran de contemplar l'adequació dels coneixements i mètodes a l'evolució de les ciències i de les didàctiques específiques, així com tots aquells aspectes de coordinació, orientació, tutoria, atenció educativa a la diversitat i organització encaminats a millorar la qualitat de l'ensenyament i el funcionament dels centres. No obstant això, el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport podrà oferir programes de formació permanent de caràcter estatal.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

Fruit del marc descrit amb anterioritat es fa constar que la Generalitat té competència exclusiva sobre la gestió dels mitjans materials en matèria d'educació general. De la mateixa manera, els centres d'ensenyament també compten amb autonomia de gestió dels recursos materials de que disposen, i les administracions locals tenen la competència sobre el manteniment dels centres públics que hagin creat o construït.

Així, els centres d'ensenyament disposen d'autonomia pedagògica, d'organització i de gestió; poden tenir competències delegades de l'administració educativa per adquirir béns, i contractar obres, serveis i subministraments; i poden formular requisits de titulació i capacitació professional respecte de determinats llocs de treball del centre.

La llei també reconeix que la Generalitat pot delegar competències de gestió de determinats serveis educatius en els municipis o agrupacions de municipis que es configuren a aquest fi, per així propiciar una major eficàcia, coordinació i control social en l'ús dels recursos. Així doncs, la gestió d'aquest servei correspon en primer lloc a l'Estat, que és qui té la competència sobre l'ordenació general del sistema educatiu; en segon lloc, a la Generalitat en l'àmbit del seu territori, que és qui s'encarrega del desenvolupament organitzatiu i el règim dels centres públics, i regula sobre l'organització dels centres que ofereixen alguns dels ensenyament artístics superiors que defineix la LOE; en tercer lloc, els

municipis en allò que hagi sigut delegat; i per últim, el centres d'ensenyament.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

La configuració actual del sistema fa que l'Estat sigui qui determini pràcticament tot el contingut i condicions d'aquest servei. Si bé l'obligatorietat i gratuïtat del servei és una premissa altament acceptada, correspon a l'Estat fixar els temps i quanties que es cobreixen amb fons públics. En quant als beneficiaris, aquest servei cobreix a totes les persones, sense discriminació alguna i en igualtat de condicions. Destaca l'obligatorietat de l'ensenyament bàsic, que comprèn 10 anys d'escolarització (entre els 6 i 16 anys, que es poden prorrogar fins els 18) i que inclou els menors d'edat estrangers que resideixen en territori espanyol; i el dret que té tothom a l'educació al llarg de la seva vida. Les diferents administracions públiques són competents per promoure ofertes d'aprenentatge flexibles que permetin l'adquisició de competències bàsiques i, si escau, les corresponents titulacions, a aquells joves i adults que van abandonar el sistema educatiu sense cap titulació. Aquí també s'inclou el dret de les persones estrangeres amb compliment dels requisits que estableix la normativa estatal.

L'Estat també és qui determina les condicions per accedir a les diferents etapes d'educació. Si bé a l'educació bàsica tothom té el deure i el dret d'accedir-hi, als altres nivells d'educació es tracta només d'un dret que és subjecte a requisits formals d'accés i obtenció de títols acadèmics establerts per l'Estat, com la realització d'exàmens que certifiquin que s'han assolit els objectius de l'etapa educativa, com són les proves d'accés a la universitat.

Recentment, el TC s'ha pronunciat sobre la reforma que havia introduït la LOMCE, que va ser objecte de recurs en molts dels seus preceptes per part de la Generalitat, i que introduïa una nova prova final que havien de superar els alumnes de la ESO si volien obtenir la titulació acadèmica. La Generalitat considerava que aquesta regulació vulnerava les seves competències en quant afectava a l'ordenació del sistema educatiu i a la configuració del currículum impeding la seva participació en la configuració del sistema educatiu i deixant a la Generalitat com a simple executora de la norma estatal. Tanmateix, el TC considera que aquesta prova s'adapta a les competències que atribueix la CE a l'Estat, facultant al Ministeri d'Educació Cultura i

Esport per la determinació dels criteris d'avaluació i les característiques de les proves per a cada convocatòria.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

Si entenem prestacions com els ensenyaments que s'ofereixen en el sistema educatiu espanyol, la CE reserva a l'Estat la competència exclusiva per definir l'estructura principal del sistema educatiu i establir les normes bàsiques per garantir la unitat del sistema educatiu espanyol.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La qualitat del sistema educatiu és una qüestió recurrent que la norma pretén garantir. La Generalitat compta amb competències per la determinació de criteris de qualitat. Les administracions educatives poden, entre d'altres:

- Concertar l'establiment de criteris i objectius comuns amb la finalitat de millorar la qualitat del sistema educatiu i garantir l'equitat.
- Facilitar l'intercanvi d'informació i la difusió de bones pràctiques educatives o de gestió dels centres docents a fi de contribuir a la millora d'aquesta qualitat en l'educació.
- Garantir una adequada i equilibrada escolarització de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu a fi també de garantir la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i la qualitat educativa per tothom.
- Elaborar plans per a l'avaluació de la funció docent.
- Dotar als centres públics dels mitjans materials i humans necessaris per oferir una educació de qualitat i garantir la igualtat d'oportunitats a l'educació.

No obstant això, l'Estat regula diversos aspectes del sistema educatiu com, per exemple, el nombre màxim d'alumnes a l'aula, i també determina els estàndards mínims de la qualitat dels serveis.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

L'avaluació del sistema educatiu té com a finalitat, entre d'altres, contribuir a la millora de la qualitat i equitat en educació. La normativa estatal és la que regula el seguiment i avaluació que han de tenir tots els àmbits educatius. L'avaluació correspon a l'Institut Nacional d'Avaluació Educativa i els organismes de les administracions educatives que determinin, que avaluaran el sistema educatiu en l'àmbit de les seves competències. El govern central és qui determina l'estructura i funcions d'aquest Institut, prèvia consulta a les comunitats autònomes, en el que es garantirà la participació de les administracions educatives.

Les administracions educatives, en el seu marc competencial, poden elaborar i realitzar plans d'avaluació dels centres educatius i han de recolzar i facilitar l'autoavaluació dels centres educatius. Per tant, es distingeixen tres nivells d'avaluació: el que promou el govern central; el que promou l'administració educativa; i el que promou el propi centre d'ensenyament.

A l'Estat correspon la competència de l'alta inspecció per a garantir el compliment de les facultats que té atribuïdes en matèria d'ensenyament. L'alta inspecció té una sèrie de competències que s'estableixen a la normativa estatal. La inspecció educativa serà exercida per l'administració educativa a través de funcionaris públics del Cos d'Inspectors d'Educació i regularà l'estructura i el funcionament dels òrgans que estableixi per al compliment de la inspecció educativa al seu àmbit territorial.

4.3.4

Educació universitària (programa 4.2.2)

A aquest programa s'assignen els recursos que tenen per objecte ordenar, planificar i garantir el correcte funcionament del sistema universitari català en totes les seves facetes, des del funcionament, infraestructures, ordenació territorial, etc., fins a l'accés a les universitats i la programació universitària. La major part dels recursos del programa es destinen al finançament de les universitats públiques catalanes i al suport a altres centres i programes d'ensenyament universitari. També s'inclouen els recursos per fomentar i garantir la qualitat del sistema universitari, d'acord la Llei 15/2015, de 21 de juliol,

de l'Agència per a la qualitat del sistema Universitari de Catalunya AQU CAT, amb les directrius de l'Administració de l'Estat i de la Unió Europea, i a avaluar i acreditar aquest nivell de qualitat.

Tal com es mostrava en el Quadre 14, la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 831,74 milions d'euros, equivalents a 110,95 euros per habitant, el que representa un 3,1% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya. En el Quadre 16 es pot observar que una part important d'aquesta despesa correspon a transferències corrents i de capital, corresponents al finançament de les universitats.

Quadre 16. Despeses en Educació universitària (programa 4.2.2)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	11.458.035	11.458.035
II. Despeses corrents de béns i serveis	1.054.652	2.847.355	3.902.007
IV. Transferències corrents	789.088.258	5.761.827	794.850.085
VI. Inversions reals	-	189.546	189.546
VII. Transferències de capital	21.338.462	-	21.338.462
Total	811.481.371	20.256.764	831.738.135

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, exclouent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

La provisió dels serveis d'educació universitària es deriva del dret a l'educació, reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Així, per tal de fer efectiu aquest dret, la LOE estableix quines són les finalitats de l'educació, i que l'Administració de l'Estat i de les administracions de les comunitats autònomes són competents en matèria educativa. Així mateix, la LOE estableix l'ordenació general del sistema educatiu, que és competència de l'Estat, contemplant l'ensenyament universitari entre els ensenyaments que constitueixen l'educació superior.

Per tant, és la normativa estatal la que recull l'obligació de prestar el servei d'educació universitària, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, de la Constitució espanyola i de l'Estatut

d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

Cal destacar que l'educació universitària es configura sota el principi constitucional d'autonomia de les universitats, que es fonamenta en la llibertat de càtedra, d'investigació i d'estudi. Aquesta autonomia comprèn l'elaboració dels seus propis estatuts, que han d'esser aprovats per la Generalitat en última instància; l'elecció dels seus corresponents òrgans de govern i representació; o l'elaboració i aprovació dels seus propis plans d'estudis, entre d'altres, sempre atenent a la regulació de l'Estat.

D'acord amb el que estableix l'article 149 de la CE, els serveis educatius podien ser descentralitzats a les comunitats autònomes, si bé l'Estat es reservava la competència per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, així com per regular les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria. Aquesta regulació bàsica en el cas dels ensenyaments universitaris està continguda a la LOU¹⁵, que a més d'articular els diferents nivells competencials de les universitats, comunitats autònomes i Estat, estableix les condicions i requisits per a la creació, reconeixement, funcionament i règim jurídic de les universitats; regula l'estructura de les universitats, públiques i privades; i regula diverses qüestions relatives als ensenyaments i els títols universitaris, la recerca i la transferència de coneixement, els estudiants, el professorat i la resta de personal, i del finançament de les universitats, entre d'altres.

D'altra banda, l'EAC estableix a l'article 172 que la Generalitat té la competència compartida sobre la regulació dels requisits per a la creació i reconeixement d'universitats i centres universitaris; el règim jurídic de l'organització i el funcionament de les universitats públiques; l'adscripció i la desadscripció de centres docents públics o privats per impartir títols universitaris oficials; i la regulació del règim d'accés a les universitats, entre d'altres. Així mateix, és competència exclusiva de la Generalitat, sens perjudici de l'autonomia universitària, la

¹⁵ Llei orgànica 6/2001 de 21 de desembre d'universitats (LOU). La LOU va substituir l'anterior Llei orgànica 11/1983 de 25 d'agost de reforma universitària (LRU) i, d'ençà de la seva aprovació el 2001 ha estat modificada en diverses ocasions la més important de les quals el 2007, mitjançant la Llei orgànica 4/2007 de 12 d'abril per la que es modifica la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, de universitats (LOMLOU).

programació i coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general; les decisions de creació d'universitats públiques i l'autorització de les privades; l'aprovació dels estatuts de les universitats públiques i de les normes d'organització i funcionament de les universitats privades; la coordinació dels procediments d'accés a les universitats; i el marc jurídic dels títols propis de les universitats, entre d'altres.

Així, l'ordenació dels estudis universitaris es desenvolupa als RD 1393/2007 i 99/2011, -modificats després pel RD 43/2015- d'acord amb les línies generals que deriven de l'Espai Europeu d'Educació Superior. A l'educació universitària es poden distingir:

- Les titulacions oficials, les directrius generals de les quals són establertes per l'Estat, i que s'estructuren en dos nivells d'estudis: estudis de grau (primer cicle universitari) i estudis de postgrau (màster i doctorat, que són el segon i tercer cicle respectivament). Les directrius de l'Estat s'han de reflectir als plans d'estudis dels diferents graus i màsters.
- I les titulacions pròpies que, en virtut del principi d'autonomia, poden expedir les universitats, dins els actuals estudis oficials en correspondència amb les titulacions europees, i que poden ser acreditades per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya. La Generalitat té competència exclusiva en la determinació del seu marc jurídic.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

En termes genèrics, les universitats tenen la missió de transmetre els coneixements necessaris per l'exercici de professions que requereixin coneixements científics, tècnics o artístics. Concretament, la LOU estableix que les universitats tenen la funció de creació, desenvolupament, transmissió i crítica de la ciència, la tècnica i la cultura; la preparació per a l'exercici d'activitats professionals que exigeixin l'aplicació de coneixements i mètodes científics i per la creació artística; la difusió, valorització i transferència del coneixement al servei de la cultura, la qualitat de la vida i el desenvolupament econòmic; i la difusió del coneixement i la cultura a través de l'extensió universitària i la formació al llarg de tota la vida.

Dins d'aquest marc condicionant, la Generalitat estableix a la Llei de les Universitats Catalanes (LUC) els objectius del sistema universitari de Catalunya, que inclouen la creació, transmissió i difusió de la cultura i dels coneixements científics, humanístics, tècnics i

professionals; el foment del pensament crític i la transmissió dels valors cívics i socials; l'enriquiment del patrimoni intel·lectual, cultural i científic de Catalunya; i la incorporació de la llengua catalana a tots els àmbits de coneixement. Aquests objectius s'assoleixen principalment per mitjà de l'estudi, la docència i la recerca, i els poders públics han de col·laborar amb les universitats per a la consecució dels seus objectius.

No obstant això, aquestes funcions les desenvolupen les universitats en règim d'autonomia i de coordinació entre totes elles, de tal manera que són les mateixes universitats les que determinen els objectius concrets de la seva activitat, i les que elaboren i aproven els plans d'estudi i de recerca i dels ensenyaments específics de formació al llarg de tota la vida. Concretament, els plans d'estudi es desenvolupen en matèries i cada matèria té un programa concret, amb uns objectius específics a assolir en un temps determinat, la mesura del qual és el crèdit. Aquests plans d'estudi compten amb diferents nivells de control de la seva adequació a la legalitat vigent i a paràmetres mínims de qualitat, que corresponen a l'Estat i a la Generalitat. Més concretament, la LOU estableix que el govern de l'Estat establirà les directrius i les condicions per l'obtenció dels títols universitaris de caràcter oficial i amb validesa a tot el territori espanyol. Així, per impartir aquests ensenyaments i expedir els títols corresponents, les universitats hauran de tenir la corresponent autorització de la comunitat autònoma, que en el cas de la Generalitat implica un procés de verificació prèvia de les condicions de qualitat de la titulació per part de l'AQU i l'emissió d'un informe del pla d'estudis per part del departament competent en matèria d'universitats, el qual haurà de verificar la seva viabilitat econòmica i la seva adequació als requisits bàsics; i obtenir la verificació del Consell d'Universitats de que l'oportú pla d'estudis s'ajusta a les directrius i condicions establertes per l'Estat.

La Conferència General de Política Universitària és l'òrgan de concertació, coordinació i cooperació de la política general universitària, i entre les seves funcions es troben les d'establir i valorar les línies generals de política universitària, la seva articulació en l'espai europeu d'educació superior i la seva interrelació amb les polítiques de recerca científica i tecnològica; la planificació, informe, consulta i assessorament sobre la programació general i plurianual de l'ensenyament universitari.

Cal destacar també alguns objectius generals establerts a la LOU, com són fomentar la mobilitat i la qualitat del sistema universitari, i promoure la integració de les universitats a l'espai europeu d'ensenyament superior. En aquest sentit és l'Estat qui determina una

sèrie de mesures per possibilitar les modificacions que hagin de realitzar-se en les estructures dels estudis en funció de les línies generals que emanin d'aquest espai, i qui finançarà programes orientats a donar compliment a aquests objectius.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

Tal com s'ha esmentat abans, la LOE estableix que els poders públics dotaran al conjunt del sistema educatiu dels recursos econòmics necessaris per donar compliment a l'establert a la llei, amb la finalitat de garantir la consecució dels objectius que es preveuen a la mateixa. En el cas concret dels ensenyaments universitaris, la LOU estableix que les universitats públiques tindran autonomia econòmica i financera, per la qual cosa s'haurà de garantir que les universitats disposin dels recursos necessaris per a un funcionament bàsic de qualitat. Tenint en compte que és competència exclusiva de la Generalitat el finançament mateix de les universitats, així com la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari, és la Generalitat la que ha de garantir aquests recursos.

Concretament, la LOU estableix que les universitats podran elaborar programacions plurianuals en el marc establert per les comunitats autònomes, que puguin conduir a l'aprovació per part de les comunitats autònomes de convenis i contractes-programa que incloguin els seus objectius, finançament i avaluació del compliment dels mateixos. No obstant això, la LOU estableix les següents limitacions a la despesa per garantir el compliment de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i financera: el pressupost haurà de contemplar un límit màxim de despesa anual que no es podrà sobrepassar; i els pressupostos i les seves liquidacions hauran de donar compliment als objectius d'equilibri i sostenibilitat financeres. En el cas de que la liquidació del pressupost doni lloc a un romanent de tresoreria negatiu, les despeses del nou exercici s'hauran de reduir en una quantia igual al dèficit produït.

Per tant, la Generalitat ha d'assegurar a les universitats públiques l'estabilitat dels recursos econòmics necessaris per a l'acompliment de les seves finalitats i l'estímul de l'eficiència, l'eficàcia i la millora de la qualitat. Els fons destinats a les universitats catalanes s'estableixen en els pressupostos de la Generalitat, i es distribueixen entre les

universitats d'acord amb el model de finançament universitari vigent i de convenis específics o contractes programa, respectant, però, les limitacions d'estabilitat pressupostària establertes per l'Estat.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

Les universitats, d'acord amb els respectius Consells Socials, tenen autonomia per elaborar, aprovar i gestionar els seus propis pressupostos, és a dir, tenen autonomia econòmica i financera, i són elles qui tenen la competència per fixar la destinació de les despeses en el seu pressupost. No obstant això, és la Generalitat qui estableix les normes i procediments per al desenvolupament i execució del pressupost de les universitats, així com per al control de les inversions, despeses i ingressos d'aquelles. Per la seva banda, tal com ja s'ha esmentat, les universitats –per mitjà dels respectius Consells Socials– poden també elaborar programacions plurianuals, les quals han de ser aprovades per la Generalitat.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

La LOU estableix que els poders públics desenvoluparan, en el marc de la programació general de l'ensenyament universitari, una política d'inversions tendent a adequar la capacitat dels centres a la demanda social, tenint en compte la despesa pública disponible, la previsió de les necessitats de la societat i la compensació dels desequilibris territorials. En el cas de Catalunya, el Govern de la Generalitat és qui decideix sobre les inversions en infraestructures mitjançant l'aprovació del Pla d'Inversions Universitàries, que és l'instrument específic per a finançar les infraestructures i els equipaments.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

D'acord amb el que estableix l'article 172 de l'EAC, és competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya el finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari. Els recursos necessaris per al seu finançament podran ser procedents dels seus ingressos propis, o de les transferències que rep de l'Estat. En el cas de les universitats, els recursos procedents del cobrament de preus públics els ingresen

directament les universitats en el seu pressupost.

Les universitats poden comptar amb altres fons d'ingressos, a més de les transferències i els preus públics, com són els preus dels ensenyaments propis i altres activitats, els ingressos procedents de transferències d'entitats públiques o privades, així com d'herències, llegats o donacions; els rendiments procedents del seu patrimoni i altres activitats econòmiques que desenvolupin; ingressos procedents de contractes de col·laboració –com els contractes d'R+D o de transferència de coneixement- amb altres entitats o persones físiques, els romanents de tresoreria o altres ingressos; i el producte de les operacions de crèdit.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

Les competències de cada nivell de govern per regular els preus públics que han de pagar els alumnes per l'ensenyament universitari, depèn del tipus d'ensenyament. Concretament, es distingeix entre els estudis oficials i els no oficials:

- Els estudis universitaris oficials. La LOU estableix que, en el cas dels estudis que impliquen l'obtenció de títols de caràcter oficial i vàlids a tot el territori espanyol, els preus públics els fixa la Comunitat Autònoma, dins els límits que s'estableixin per part de la Conferència General de Política Universitària. No obstant això, la LOU també estableix que aquests preus hauran d'estar relacionats amb els costos de prestació del servei, establint els límits dins els quals es poden situar aquests preus.
- Els estudis universitaris no oficials. La LOU estableix que els preus dels ensenyaments propis, cursos d'especialització i els referents a les altres activitats autoritzades a les Universitats s'atendran al que estableixi el Consell Social de cada universitat, i hauran de ser aprovats juntament amb els pressupostos anuals en els que s'hagin d'aplicar.

Existeixen altres serveis que requereixen el pagament de preus públics, alguns dels quals s'han d'abonar només una vegada com són l'assegurança escolar, l'apertura de l'expedient i el carnet universitari. Quan es requereixi l'obtenció del títol s'haurà de pagar també una taxa pública que serà exigible per la universitat i que es regula pel Govern de la Generalitat. En general, els preus públics es publiquen cada any al Diari Oficial de la Generalitat mitjançant decret.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

D'acord amb l'establert a l'article 172 de l'EAC, és competència exclusiva de la Generalitat el finançament propi de les universitats catalanes, així com el règim retributiu del personal docent i investigador contractat de les universitats i l'establiment de les retribucions addicionals del personal docent funcionari. La Generalitat pot establir per al personal docent i investigador funcionari i contractat retribucions addicionals per mèrits docents, investigadors i de gestió, que s'assignen per mitjà del Consell Social a proposta del Consell de Govern. Així mateix, l'Estat també pot establir programes d'incentius per a la docència, la recerca, el desenvolupament tecnològic i la transferència de coneixement que compreguin al personal docent i investigador contractat.

Per tant, la Generalitat de Catalunya és la responsable de finançar els inputs necessaris amb els seus recursos, ja siguin procedents dels seus ingressos propis o de les transferències que rep de l'Estat.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

D'acord amb el que estableix la LOU, la creació d'universitats públiques i el reconeixement de les universitats privades es durà a terme per llei de la comunitat autònoma; o per Llei de les Corts Generals, a proposta del Govern de l'Estat, d'acord amb el Consell de Govern de la comunitat autònoma en l'àmbit territorial de la qual s'hagin d'establir. Així mateix, per a la creació d'Universitats públiques serà necessari l'informe previ de la Conferència General de Política Universitària, en el marc de la programació general de l'ensenyament universitari.

Els requisits bàsics per la creació i reconeixement d'universitats, però, seran determinats pel Govern de l'Estat, previ informe de la Conferència General de Política Universitària. Aquests requisits contemplaran els medis i recursos adequats per al compliment per part de les universitats de les funcions que tenen encomanades a la LOU.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Les decisions sobre la contractació de personal docent i investigador tant funcionari com laboral, i per establir i modificar les seves relacions de llocs de treball correspon a les universitats. La regulació de la contractació del personal en règim laboral és la que s'estableix a la pròpia LOU i en les seves normes de desenvolupament, i de manera supletòria, a la Llei de l'Estatut dels Treballadors.

Malgrat això, la Generalitat és qui ha d'autoritzar els costos del personal docent i investigador, els del personal d'administració i serveis, i la previsió agregada de places i contractes que cada universitat ha de proposar abans de l'inici de cada exercici. Concretament, la LOU estableix que la universitat haurà d'acompanyar el seu Estat de despeses corrents de la relació de llocs de treball del personal de totes les categories de la universitat, especificant la totalitat dels costos de la mateixa i incloent un annex en el que figurin els llocs de treball de nou ingrés que es proposen.

Així mateix, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva Llei de Pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius. Si bé a l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen determinades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya i de les pròpies universitats. Entre les funcions de la Conferència General de Política Universitària hi hauria la de planificació, informe, consulta i assessorament sobre la programació general i plurianual de l'ensenyament universitari, que comprèn els recursos humans, materials i financers precisos per la prestació del servei públic universitari.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

D'acord amb el que estableix l'article 172 de l'EAC, és competència compartida de la Generalitat de Catalunya i l'Estat la regulació del règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari. La normativa estatal determina les normes generals del personal docent i investigador contractat –els requisits d'accés, les modalitats de contractació, etc.–. El professorat funcionari es regeix per les bases establertes per la normativa estatal i, en el seu desenvolupament, per les disposicions que hagi dictat la Generalitat, en el marc de les seves

competències, i per la legislació general de funcionaris i els estatuts.

Concretament, els principis rectors venen regulats pel 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 i és el que regeix a tot l'Estat espanyol. Al personal funcionari d'administració i serveis de les universitats públiques de Catalunya li és aplicable la normativa de la funció pública de l'administració de la Generalitat, aprovada per decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre, i en especial els preceptes relatius a l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les condicions i procediment d'accés, la provisió i la promoció, les situacions administratives, els drets, els deures i les responsabilitats i el règim retributiu, amb les adaptacions necessàries a les peculiaritats d'organització i funcionament de la universitat.

No obstant l'anterior, d'acord amb el que estableix la LOU és competència de les universitats la selecció, formació i promoció del personal docent i investigador, i d'administració i serveis, així com la determinació de les condicions en les que han de desenvolupar les seves activitats, dins del marc regulador establert per l'Estat. Així mateix, han de facilitar la mobilitat del personal entre les diferents universitats.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

D'acord amb el que estableix la LOU a l'article 69, el govern de l'Estat és qui determinarà el règim retributiu del personal docent i investigador universitari pertanyent als cossos de funcionaris, d'acord amb la legislació general de funcionaris. Concretament, el cos de funcionaris docents ve regulat pel 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, i aquí és on es recullen el tipus de retribucions bàsiques i complementàries que perceben. Les retribucions bàsiques es fixen a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que les complementàries s'estableixen a les lleis de cada administració pública. Ambdues també figuraran en el pressupost de la Generalitat, juntament amb els complements de destinació i dels específics, l'import que representa el percentatge autoritzat destinat a complement de la productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris, les retribucions corresponents al personal eventual i els imports destinats a retribuir el personal laboral. No obstant això, des de l'inici de la crisi la llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària. Per tant,

el nivell de salaris del personal funcionari ve en gran mesura determinat per l'Estat.

Així mateix, la LOU preveu que tant l'Estat com les comunitats autònomes puguin establir retribucions addicionals a les anteriors lligades a mèrits individuals docents, investigadors, de desenvolupament tecnològic, de transferència de coneixement i de gestió. Aquests complements retributius s'assignaran prèvia valoració dels mèrits per l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i l'Acreditació (en el cas dels estatals) o l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (en el cas dels autonòmics).

D'altra banda, la Generalitat té la competència exclusiva sobre el règim retributiu del personal docent i investigador contractat a les universitats públiques. Sense perjudici de l'anterior, l'article 55 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, preveu la possibilitat que l'Estat fixi programes d'incentius específics per a la docència, la recerca, el desenvolupament tecnològic i la transferència de coneixement. Aquests complements retributius i els que fixi la Generalitat s'assignaran prèvia valoració dels mèrits per l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i l'Acreditació (en el cas dels estatals) o l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (en el cas dels autonòmics).

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb l'article 57 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, l'accés als cossos de funcionaris docents universitaris, ja sigui com a catedràtics o com a professors titulars, exigirà la prèvia obtenció d'una acreditació nacional que garanteixi la qualitat en la selecció del professorat funcionari. El procediment d'acreditació serà regulat pel govern de l'Estat, previ informe del Consell d'Universitats.

L'acreditació requereix l'examen i judici de la documentació proveïda pels candidats per part d'una comissió composta per almenys set professores i professors de reconegut prestigi docent i investigador pertanyents als cossos de funcionaris docents universitaris. També podran formar part d'aquestes comissions experts espanyols, així com fins a un màxim de dos experts estrangers. Finalment, les acreditacions seran emeses per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya.

D'altra banda, cal esmentar que és competència de les universitats el

foment de la formació del personal d'administració i serveis mitjançant l'oferta de programes específics, especialment en el coneixement de terceres llengües i en l'ús de les tecnologies de la informació i les comunicacions. Així mateix, la Generalitat ha de facilitar que el professorat, al llarg de la seva vida acadèmica i, especialment, en la seva primera etapa d'actuació docent, gaudeixi de les possibilitats de formació adients per a oferir una docència de qualitat i per actualitzar els seus coneixements i habilitats.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

Les universitats tenen plena autonomia sobre els mitjans materials i personals, i la Generalitat ha de garantir-la en tot moment. Entre d'altres, les universitats poden crear estructures específiques que actuïn com a suport de la investigació i la docència, i per la selecció, formació i promoció del personal docent i investigador i d'administració i serveis, així com la determinació de les condicions en què han de desenvolupar les seves activitats.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

L'educació universitària és un dret que es reconeix al nostre ordenament jurídic, i que cobreix a totes les persones sense discriminació. No obstant això, la prestació d'aquest servei està condicionada al compliment de certs requisits formals d'admissió (bàsicament, estar en possessió d'un títol de batxillerat o equivalent, i haver superat les Proves d'Accés a la Universitat, regulades per l'Estat), els quals són establerts per l'Estat, previ informe de la Conferència General de Política Universitària.

La Generalitat, en el recurs d'inconstitucionalitat sobre la LOMCE, impugnava la modificació que realitzava en matèria d'educació i universitats, en concret, establint que les normes bàsiques per a l'admissió dels estudiants als centres universitaris corresponen al govern de l'Estat, previ informe de la Conferència General de Política Universitària (art. 42.3 LOU). No obstant això, el TC a la sentència 14/2018 ha considerat que la regulació del règim d'accés i admissió és competència de l'Estat, corresponent el desenvolupament d'aquest règim a les comunitats autònomes. El TC considerava que l'establiment dels procediments de selecció per a l'ingrés als centres universitaris ja

havia sigut considerat i declarat conforme amb l'ordre competencial de l'Estat a la STC 26/1987, de 27 de febrer, així com a la STC 207/2012, de 14 de novembre, que confirmava el caràcter materialment bàsic d'aspectes com la comissió organitzadora de les proves d'accés o els continguts i estructura de les proves.

No obstant l'anterior, correspon a la universitat, en el marc de coordinació del Consell Universitari de Catalunya (CIC), l'admissió, règim de permanència i verificació de coneixements dels estudiants.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

D'acord amb el que estableix la LOU, la Generalitat és l'encarregada de realitzar la programació de l'oferta d'ensenyaments de les universitats públiques de la seva competència i els seus centres, d'acord amb les mateixes universitats. Aquesta oferta de places s'ha de comunicar a la Conferència General de Política Universitària per al seu estudi i determinació de l'oferta general d'ensenyaments i places, que es publica al Butlletí Oficial de l'Estat.

Així mateix, la LOU estableix que previ acord de la Conferència General de Política Universitària, el govern de l'Estat podrà establir límits màxims d'admissió d'estudiants en determinats ensenyaments, ja sigui per complir amb les exigències derivades de directives comunitàries o convenis internacionals, o per motius d'interès general igualment acordats a la Conferència General de Política Universitària.

La configuració del sistema d'educació superior fa que les universitats comptin amb suficient autonomia com per determinar el contingut dels diferents ensenyaments. No obstant això, l'Estat és qui determina el marc o model sota el que s'han d'impartir, facilitant les modificacions que hagin de realitzar-se en les estructures dels estudis en funció de les línies generals que provinguin de l'espai europeu d'ensenyament superior. Així, trobem que si bé l'Estat no incideix en el contingut dels ensenyaments –perquè vulneraria el dret constitucional de llibertat d'educació i càtedra–, sí ho fa en l'estructura d'aquest contingut: han d'haver assignatures bàsiques, obligatòries i optatives.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La qualitat de l'ensenyament superior és una prioritat tant per a l'Estat com per a la Generalitat. La normativa estatal determina criteris comuns de garantia de qualitat que facilitin l'avaluació, la certificació i

acreditació dels ensenyaments que condueixen a l'obtenció de títols oficials i propis de les universitats; i de les activitats docents, investigadores i de gestió del professorat. La qualitat en l'educació superior s'ha de garantir en tots els cicles d'ensenyament i és la premissa sota la que s'han de basar totes les actuacions de les universitats.

Les universitats, en l'elaboració dels seus plans d'estudis, han de fer possible una formació de qualitat i, per aconseguir-ho, la Generalitat ha de garantir que les universitats comptin amb els recursos necessaris per a un funcionament bàsic de qualitat. Així mateix, el govern de la Generalitat ha de garantir el foment i avaluació de la qualitat en la docència, la recerca i la gestió de serveis universitaris, d'acord amb els criteris i metodologies equiparables internacionalment.

L'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació i (ANECA) l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU) són els principals instruments per a la promoció i l'avaluació de la qualitat. L'AQU és una entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya que té com a finalitat l'avaluació de la qualitat, la certificació dels processos i l'acreditació de l'aprenentatge dels ensenyaments del sistema universitari català. Les universitats i el departament competent en matèria d'universitats han de desenvolupar respectivament programes de formació contínua, d'incentius i de reconeixement de la qualitat docent, dirigits tant als professors i professores com als equips docents. A partir d'aquest marc descrit es desenvolupa la Comissió d'Avaluació de la Qualitat, els membres de la qual són designats pel director o directora de l'Agència.

Finalment, cal destacar que de manera bianual la Conferència General de Política Universitària elaborarà un informe sobre la situació del sistema universitari i el seu finançament, i formularà propostes que permetin millorar la seva qualitat i la seva eficiència, assegurar la suficiència financera del mateix, així com garantir als ciutadans les condicions d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació.

D'altra banda, per garantir la qualitat de la docència i la recerca, i en general del conjunt del sistema universitari, el Govern, previ informe de la Conferència General de Política Universitària, determina, amb caràcter general, els requisits bàsics per la creació i reconeixement d'Universitats, contemplant els medis i recursos adequats per al compliment de les seves funcions. L'inici de les activitats de les universitats serà autoritzat per l'òrgan competent de la comunitat autònoma, una vegada comprovat el compliment d'aquests requisits i del previst a la corresponent Llei de creació.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

La docència universitària ha d'ésser objecte d'avaluació i seguiment. D'aquesta manera, tant les Universitats con l'Agència per la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya han de desenvolupar metodologies i programes d'avaluació de la docència. A aquesta Agència li correspon, entre d'altres, l'avaluació dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols oficials i propis; l'avaluació dels centres docents establerts a Catalunya que imparteixen ensenyaments conduents a l'obtenció de títols estrangers d'educació superior universitària; l'acreditació dels sistemes i els procediments d'avaluació de la qualitat de les universitats, inclosos els que es refereixen a la funció docent del professorat; l'avaluació de l'activitat desenvolupada pels investigadors, i la valoració dels mèrits individuals del personal docent, funcionari i contractat, per a l'assignació de complements retributius; l'avaluació de l'activitat investigadora del personal docent i investigador de les universitats privades; i l'avaluació de les activitats, els programes, els serveis i la gestió de les Universitats i dels centres d'ensenyament superior.

A nivell estatal existeix l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació (ANECA), creada amb l'aprovació de la LOU, per tal d'introduir en el sistema universitari mecanismes externs d'avaluació de la seva qualitat, conforme a criteris objectius i procediments transparents. L'ANECA, juntament amb l'Agència catalana, establirà els mecanismes de cooperació i reconeixement mutu per a garantir el compliment dels objectius de la promoció i garantia de la qualitat. A l'ANECA li correspon les funcions d'acreditació i avaluació del professorat universitari; d'avaluació de les titulacions universitàries; millora de la qualitat; i seguiment dels resultats i informe a l'àmbit universitari. El govern de l'Estat, previ informe de la Conferència General de Política Universitària, regularà les condicions perquè les Universitats sotmetin a avaluació i seguiment el desenvolupament efectiu dels ensenyaments oficials, així com el procediment per a la seva acreditació.

4.3.5

Serveis complementaris a l'educació (programa 4.2.4)

A aquest programa s'assignen els recursos que tenen per objectiu permetre que tot l'alumnat de Catalunya, i molt especialment el que es troba en situacions de dificultat o desavantatge, sigui escolaritzat en igualtat de condicions, pugui rebre un ensenyament de les mateixes característiques i pugui arribar a assolir els objectius educatius establerts amb caràcter general. Amb els recursos consignats a aquest programa es financen els serveis escolars complementaris als centres educatius per facilitar la tasca docent, a través dels centres educatius, es dona suport a les famílies prestant els serveis de menjador i de transport obligatori, es mantenen les unitats d'escolarització compartida per als alumnes amb especials dificultats per adaptar-se al medi escolar i es fomenten programes de cooperació territorial que afavoreixi la cohesió social, l'educació intercultural, el foment de la convivència i l'ús de la llengua catalana.

Tal com es mostrava en el Quadre 14 la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 133,15 milions d'euros, equivalents a 17,76 euros per habitant, el que representa un 0,5% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya. Tal com s'observa en el Quadre 17 bona part d'aquesta despesa correspon a transferències corrents.

Quadre 17. Despeses en Serveis complementaris a l'educació (programa 4.2.4)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	245.154	245.154
II. Despeses corrents de béns i serveis	11.347.000	478.816	11.825.816
IV. Transferències corrents	121.080.000	-	121.080.000
VI. Inversions reals	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	132.427.000	723.970	133.150.970

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

La provisió dels serveis complementaris a l'educació es deriva del dret a l'educació, reconegut a la normativa internacional, la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Aquest dret, ha de poder ser exercit pels infants en condicions d'igualtat d'oportunitats, de tal manera que cap persona sigui discriminada per les seves circumstàncies personals o econòmiques. Correspon, doncs, als poders públics garantir l'accés a l'educació en igualtat de condicions a totes les persones, tal i com es recull a la Llei orgànica 2/2006 d'Educació (LOE). Concretament, l'article 80 de la LOE estableix que amb la finalitat de fer efectiu el principi d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació, les Administracions públiques desenvoluparan accions de caràcter compensatori en relació a les persones, grups i àmbits territorials que es trobin en situacions desfavorables i proveiran els recursos econòmics i els ajuts necessaris. Segons aquesta regulació, les polítiques d'educació compensatòria reforçaran l'acció del sistema educatiu de manera que s'evitin desigualtats derivades de factors socials, econòmics, culturals, geogràfics, ètnics o d'una altra índole.

Els serveis complementaris a l'educació, però, no queden recollits en el projecte curricular, i es desenvolupen generalment en els centres amb la finalitat de completar determinats aspectes del projecte educatiu, formar en aspectes socioeducatius o de lleure, o bé cobrir necessitats derivades del procés d'escolarització. La normativa estatal estableix que són serveis complementaris dels centres el menjador, el transport escolar, el gabinet mèdic o psicopedagògic o qualsevol altre de naturalesa similar. No obstant això, si bé l'Estat està obligat a garantir l'educació bàsica amb caràcter gratuït a tot el territori, la llei exclou d'aquesta gratuïtat a les activitats extraescolars i les complementàries a l'educació que, en tot cas, tindran caràcter voluntari (Llei estatal reguladora del dret a l'educació, 8/1985, de 3 de juliol).

Tot i així, trobem diferents apartats on la normativa estatal requereix a les Administracions educatives per a que potenciïn els serveis complementaris per atendre les noves demandes socials; i per a que assegurin una actuació preventiva i compensatòria que garanteixi les condicions més favorables per a l'escolarització, durant l'etapa d'educació infantil, de tots els nens les condicions personals dels quals suposin una desigualtat inicial per accedir a l'educació bàsica i per progressar en els nivells posteriors.

Per tant, és la regulació estatal la que recull l'obligació de prestar el

servei d'educació general, si bé aquesta obligació deriva de les normes internacionals, de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'autonomia.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

L'article 131 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els serveis educatius i les activitats extraescolars complementàries amb relació als centres docents públics i als centres docents privats sostinguts amb fons públics. D'acord amb el que s'estableix a la LEC, la Generalitat ha de regular les activitats complementàries i els serveis escolars, i n'ha de garantir el caràcter no lucratiu en els termes establerts per la regulació orgànica i la voluntarietat de la participació dels alumnes. Més concretament, ha d'establir el marc general d'ordenació de les activitats complementàries, les activitats extraescolars i els serveis escolars dels centres vinculats al Servei d'Educació de Catalunya. En el cas particular de l'educació infantil de primer cicle, els serveis complementaris esmentats també es regulen a l'article 33 de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de Suport a les Famílies, on s'estableix que el Govern de la Generalitat haurà de regular altres serveis complementaris, com els espais educatius d'orientació família i serveis de cures.

Així mateix, la LEC estableix que la Generalitat ha d'impulsar l'exercici de les competències que la llei atorga a les administracions locals en aquesta matèria. Així, la LEC estableix que els consells comarcals poden assumir la gestió dels serveis de transport, dels serveis de menjador escolar i d'altres serveis escolars, d'acord amb el que s'estableixi per reglament, tot i que les corporacions locals no tinguin la consideració d'administració educativa en la normativa estatal. L'article 159 LEC determina que correspon als ens locals l'establiment de mesures que permetin als centres portar a terme activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa, i la coordinació d'aquestes activitats. En aquest sentit, també influeixen en la determinació de l'obligació de prestar/establir el servei.

La configuració del servei, doncs, és competència del Govern de la Generalitat. La normativa reguladora només tracta aquest servei en quant als centres docents en règim de concert de Catalunya (decret 198/1987); amb referència al servei de menjadors dels centres docents públics de titularitat el Departament d'Ensenyament (decret 160/1996); i sobre el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria (Decret 161/1996).

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

En termes genèrics, els serveis complementaris a l'educació tenen com a objectiu la supressió de les barreres que puguin obstaculitzar l'accés de les persones a l'educació en igualtat de condicions. La determinació dels objectius específics d'aquest servei entra dintre de l'àmbit de competència de la Generalitat.

Tanmateix, la programació de les activitats escolars complementàries s'efectuarà de conformitat amb les directrius que estableixi el Consell Escolar i formarà part de la programació general del centre. Concretament, els centres poden organitzar activitats culturals escolars i extraescolars, i correspon al consell escolar del centre participar en l'aplicació de la línia pedagògica global del centre i informar de les directrius per a la programació i desenvolupament de les activitats escolars complementàries, activitats extraescolars i serveis escolars.

(ii) Autonomia pressupostària

c. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

Tenint en compte que la Generalitat de Catalunya és l'encarregada de la provisió del servei, hauria de ser també la que estableixi el volum dels recursos a gastar en aquest servei als seus pressupostos. No obstant això, els ens locals també tenen atribuïdes competències en l'establiment de mesures que permetin als centres portar a terme activitats extraescolars promogudes per l'administració educativa, i la coordinació d'aquesta activitat. Per exemple, es preveu que els consells comarcals assumeixin la gestió del servei escolar de transport, d'acord amb el Decret 219/1989, d'1 d'abril, de delegació de competències de la Generalitat a les comarques en matèria d'ensenyament.

El departament, amb la finalitat d'assolir l'equitat i la qualitat, pot subscriure convenis amb els ens locals d'una zona educativa per a aportar recursos extraordinaris a plans i programes socioeducatius i activitats extraescolars, i ha d'habilitar les partides pressupostàries necessàries, amb els recursos que permetin aplicar-los amb eficàcia i eficiència.

D'altra banda, cal tenir en compte que correspon a l'equip directiu dels

centres educatius fer la proposta d'activitats i serveis dins de la programació general anual del centre i el titular n'elaborarà el pressupost, que serà proposat al Consell Escolar per a la seva aprovació i la posterior autorització de quotes per part dels Serveis Territorials del Departament d'Educació.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

Els consells escolars elaboraran les directrius per a la programació i el desenvolupament de les activitats amb col·laboració de les Associacions de mares i pares d'alumnes. Una vegada aprovat el pla d'activitats i serveis complementaris a l'educació, els directors disposen d'autonomia per adaptar els recursos humans a les necessitats derivades, sempre que es compti amb la corresponent autorització. Ara bé, si es tracta d'activitats dutes a terme sota la gestió i finançament del centre i l'AMPA, aquests poden decidir l'ús dels recursos: poden contractar personal o comptar amb voluntaris o alumnes en pràctiques, o poden subcontractar tota l'activitat a una empresa o entitat especialitzada.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

Igual que en el cas de l'educació general, la Generalitat tindria la competència exclusiva en la creació dels centres públics, mentre que la competència per la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis correspon al municipi.

d. **Autonomia sobre els ingressos**

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

La Generalitat de Catalunya, en tenir la competència exclusiva sobre la provisió dels serveis complementaris a l'educació, és l'encarregada del seu finançament. Tot i que part de les seves funcions hagin estat delegades als consells comarcals, aquesta delegació de competències hauria d'anar acompanyada del finançament corresponent.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

La llei estatal reguladora del dret a l'educació, 8/1985, de 3 de juliol, configura aquest servei com a voluntari i estableix que als centres públics i concertats, les activitats complementàries i extraescolars i els serveis escolars no poden tenir caràcter lucratiu. El cobrament de qualsevol quantitat als alumnes en concepte d'activitats escolars complementàries haurà d'ésser autoritzat per l'administració educativa corresponent. Més concretament, les corresponents quotes que hauran d'abonar els usuaris hauran de ser aprovades pel Consell Escolar del centre i comunicades a l'administració educativa, vetllant sempre perquè cap alumne en sigui discriminat i perquè les quotes s'adaptin al cost real de les activitats desenvolupades i dels serveis prestats. Així doncs, a la Generalitat li correspon establir el procediment d'aprovació dels serveis escolars que prestin els centres i de les corresponents quotes. Aquests cobraments podran contribuir al manteniment i millora de les instal·lacions. D'acord amb la LEC, el departament ha d'establir els criteris per a autoritzar les quanties màximes que els centres poden percebre per activitats complementàries.

En quant al servei escolar de menjador, el Departament d'Educació determinarà, amb antelació suficient al començament del curs, el preu màxim de la prestació del servei. El cost diari de cada menjador i per a cada curs, es determinarà per la delegació territorial, dins els límits màxims establerts, i en atenció a les necessitats de cada centre, d'acord amb el pla del funcionament. Per la seva banda, el pagament del servei escolar de transport s'establirà per dia de servei complet.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

La normativa estatal (Art. 112 LOE) preveu que correspon a les Administracions educatives dotar als centres públics dels mitjans materials i humans necessaris per oferir activitats i serveis complementaris a fi d'afavorir que ampliïn la seva oferta educativa per atendre les noves demandes socials i puguin disposar dels medis adequats, particularment d'aquells centres que atenguin a una elevada població d'alumnes amb necessitat específica de suport educatiu. Els centres que escolaritzin alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu, en una proporció superior a l'establerta amb caràcter general o per a la zona en la qual se situïn, rebran els recursos complementaris necessaris per atendre adequadament a aquest alumnat. La competència per finançar els inputs correspon, doncs, al Govern de la Generalitat.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

És competència plena de la Generalitat la regulació i administració dels serveis complementaris a l'educació. Així, correspon al Departament d'Educació garantir les prestacions dels serveis escolars de menjador i transport per a l'alumnat escolaritzat en ensenyament de caràcter obligatori –i el no obligatori també– en els centres docents públics de la seva titularitat, si bé pot optar per la prestació directa, indirecta o per delegació de competències a les corporacions locals.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

La LOE i la LEC estableixen, entre les funcions del professorat, la promoció, organització i participació en les activitats complementàries, dins i fora del recinte educatiu, programades pels centres en llur jornada laboral, de manera que és la Generalitat qui posseeix les competències en matèria de contractació del personal. Per tant, és la Generalitat qui posseeix les competències en matèria de contractació de personal, sempre dintre de les limitacions sobre la contractació fixades per part de l'Estat.

Per tant, la contractació del personal laboral del servei escolar de menjador, quan aquesta prestació s'efectuï pel sistema de gestió directa, es portarà a terme per l'òrgan competent del Departament d'Educació. En la contractació caldrà atènyer-se al que disposa la normativa laboral en vigor i al que estipula el conveni únic d'àmbit de Catalunya per al personal laboral de la Generalitat de Catalunya, per a cada categoria o modalitat que els correspongui. El departament d'ensenyament determinarà els requisits i les condicions que aquest personal ha de complir.

Quant al personal contractat per prestar el servei de transport, aquest correspon a l'empresa contractada, però la normativa autonòmica determina que sempre és obligatòria la presència d'un acompanyant, que correrà a càrrec de l'empresa contractada quan el servei es presti de manera discrecional; i a càrrec del Consell Comarcal o, si escau, del Departament d'Educació quan es tracti de la modalitat de servei de transport públic regular de viatgers. En tot cas, la llei determina les funcions i requisits que han de complir.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La LOE estableix, entre les funcions del professorat, la promoció, organització i participació en les activitats complementàries, dins i fora del recinte educatiu, programades pels centres. El Govern de la Generalitat ha d'establir la jornada ordinària i les jornades especials dels funcionaris docents, la distribució ordinària de la dedicació horària setmanal a les activitats escolars en el centre i la participació en les activitats extraescolars i complementàries.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

El cos de funcionaris docents ve regulat pel 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, i aquí és on es recullen el tipus de retribucions bàsiques i complementàries que perceben. Les retribucions bàsiques es fixen a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que les complementàries s'estableixen a les lleis de cada administració pública. Ambdues també figuraran en el pressupost de la Generalitat, juntament amb els complements de destinació i dels específics, l'import que representa el percentatge autoritzat destinat a complement de la productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris, les retribucions corresponents al personal eventual i els imports destinats a retribuir el personal laboral. Entre d'altres, el Govern de la Generalitat pot establir un complement de lloc de treball o funció docent, en atenció a l'especial dificultat tècnica, l'especial dedicació o responsabilitat, i per retribuir també la major dedicació al centre, la innovació i la recerca educativa i la implicació en el millorament dels rendiments escolars. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de Pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat per l'Estat.

iii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

D'acord amb el que s'estableix a l'article 100 de la LOE, correspon al govern establir quines són les titulacions acadèmiques i la formació pedagògica necessària per poder exercir la docència en els diferents ensenyaments. No obstant això, correspon a cada comunitat autònoma establir els convenis oportuns amb les universitats per a l'organització de la formació inicial del professorat, i la Generalitat té també

competència exclusiva en la formació permanent i el perfeccionament del personal docent i dels altres professionals de l'educació.

En el cas del transport escolar, cal tenir en compte que fins a l'aprovació del Reial decret 818/2009, de 8 de maig, pel qual s'aprova el Reglament General de Conductors, es requeria una autorització especial per conduir vehicles que realitzaven transport escolar o de menors. No obstant això, en l'esmentada normativa s'elimina tal condició, per la qual cosa actualment solament es necessita el permís expedit per la Direcció General de Trànsit que habilita al transport de passatgers, segons la categoria que correspongui.

D'altra banda, l'article 16 del Decret 160/1996, de 14 de maig, estableix que el personal de menjador i cuina haurà d'estar en possessió del carnet de manipulador d'aliments, d'acord amb la normativa aplicable. No obstant això, després de la derogació del Reial decret 202/2000, d'11 de febrer, pel qual s'estableixen les normes relatives als manipuladors d'aliments, i del Decret 208/2001, de 24 de juliol, pel qual es regulen les condicions per a l'exercici d'activitats de formació de manipuladors d'aliments que es desenvolupen a Catalunya per part d'entitats autoritzades les entitats que realitzin formació, no necessiten homologació ni autorització de l'administració per realitzar aquest servei.

iii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La Generalitat és qui té la competència exclusiva sobre la gestió dels mitjans materials en matèria de serveis complementaris a l'educació. La gestió dels recursos una vegada assignats correspon al centre que ha disposar d'ells conforme ha dictaminat al pla elaborat.

En quant al servei de menjador, la delegació territorial, a proposta del consell escolar del centre, podrà autoritzar l'ús de les instal·lacions de cuina a l'empresa de serveis, quan aquesta ho sol·liciti. L'autorització d'ús de locals i d'instal·lacions del centre es limitarà al que sigui necessari per a la realització del servei escolar de menjador i la seva activitat estarà sotmesa a les normes establertes per al centre i al calendari i horari escolars. L'empresa de serveis serà responsable del manteniment i conservació de les instal·lacions que utilitzi. L'empresa de serveis, o el personal laboral contractat per a l'elaboració i manipulació dels aliments, s'encarregaran de la neteja tant de la cuina i el menjador com de la resta d'espais que siguin de la seva utilització.

En quant al servei de transport, l'òrgan de contractació comarcal o la

delegació territorial contractarà les empreses de transport necessàries, que disposaran de vehicle propi. La normativa autonòmica estableix els requisits que han de complir aquestes empreses i, en tot cas, la contractació es durà a terme d'acord amb la Llei 13/1995, de contractes de les administracions públiques.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

Els serveis complementaris a l'educació s'han constituït com una prestació de caràcter voluntari, que no suposarà discriminació per aquells que no participin, i es fonamenta en el dret a l'educació en igualtat de condicions. La legislació estatal ha determinat que al no ser de caràcter obligatori, no es requereix l'avaluació ni atorgament de cap títol. Per tant, si bé s'atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els serveis educatius i les activitats extraescolars complementàries amb relació als centres docents públics i als centres docents privats sostinguts amb fons públics, la cobertura del servei es pot veure condicionada en quant a la determinació del caràcter voluntari i la no "gratuitat" del servei per part de l'Estat.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

Correspon al Consell Escolar de cada centre aprovar les directrius per a la programació d'activitats escolars complementàries i d'activitats extraescolars, i avaluar-ne el desenvolupament. D'altra banda, a l'efecte de promoure la igualtat d'oportunitats de l'alumnat de les zones rurals, l'article 82 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació, preveu que les administracions educatives prestaran de forma gratuïta els serveis escolars de transport i, si escau, menjador i internat. Això es veu reforçat per l'article 6 de la LEC.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La Generalitat de Catalunya és qui té la competència per regular les activitats complementàries i els serveis escolars, i per autoritzar les activitats que es realitzen, de manera que és també qui pot determinar la qualitat del servei. Així mateix, els consells escolars dels centres seran qui en determinin la qualitat dels serveis oferts al seu centre.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

El seguiment i avaluació de la prestació correspon al centre mateix, als ens locals i consells comarcals que tinguin competència en la gestió d'aquest servei. Així, la llei autonòmica determina que correspon als Departament d'Educació i de Política Territorial i Obres públiques, en ús de les seves respectives competències, dur a terme la inspecció dels serveis escolars de transport; i al Departament d'Educació i de Sanitat i Seguretat Social dur a terme la inspecció del servei escolar de menjador.

4.3.6

Beques i ajuts a l'estudi (programa 4.2.5)

A aquest programa s'assignen els recursos que permeten facilitar l'accés dels alumnes dels diferents nivells educatius a l'ensenyament, a activitats complementàries i a programes específics, mitjançant la concessió de beques i ajuts per tal de garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés al dret a l'educació. D'altra banda, també es destinen recursos a ajudar a conciliar la vida laboral i familiar, a incentivar la continuïtat en els estudis dels alumnes en els ensenyament no obligatoris i a facilitar la mobilitat transfronterera, per permetre que l'alumnat de l'ensenyament secundari post obligatori realitzi pràctiques en empreses o institucions ubicades en altres països, amb la finalitat que conegui la seva realitat sociolaboral i pugui practicar l'idioma del país d'acollida.

Tal com es mostrava en el Quadre 14, la despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 133,15 milions d'euros, equivalents a 17,80 euros per habitant, el que representa un 0,5% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya. Tal com es pot observar al Quadre 18, pràcticament la totalitat d'aquesta despesa correspon a capítol IV.

Quadre 18. Despeses en Beques i ajuts a l'estudi (programa 4.2.5)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	53.856	53.856
II. Despeses corrents de béns i serveis	-	303.759	303.759
IV. Transferències corrents	50.000.000	82.796.284	132.796.284
VI. Inversions reals	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-
Total	50.000.000	83.153.899	133.153.899

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

(i) Autonomia política

i.1. Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei

El Tribunal Constitucional (TC) a la STC 86/1985, de 10 de juliol, ha interpretat el dret a l'educació amb contingut prestacional, el qual no és uniforme a tots els nivells d'educació i graus d'ensenyament. Per aquest motiu, interpreta que a l'article 27 CE no es reconeix expressament l'extensió del deure públic de crear un sistema de beques per a que tots tinguin accés als nivells d'ensenyament no obligatori, sinó que dita extensió s'ha configurat a la legislació orgànica i ordinària com una projecció del principi de justícia material en la distribució de la despesa social. Així, són la Llei orgànica 2/2006, d'educació (LOE), la Llei orgànica 6/2001, d'universitats (LOU), i el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel que s'estableix el règim de beques i ajudes a l'estudi personalitzades, parcialment modificat pel RD 609/2013, els que encomanen a l'Estat l'establiment d'un sistema de beques que garanteixi el dret d'igualtat de totes les persones en l'exercici del dret a l'educació, amb independència del lloc de residència i amb càrrec als seus pressupostos generals. El govern central regularà, amb caràcter bàsic, els paràmetres per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i ajudes.

Aquesta regulació estatal també estableix l'obligació de prestar de manera gratuïta els serveis escolars de transport, i en el seu cas, de menjador i internat als alumnes que es vegin obligats a escolaritzar-se en un municipi pròxim al de la seva residència. Per tant, és la regulació estatal la que estableix l'obligació de prestar el servei.

i.2. Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei

Tal com s'estableix en el preàmbul del RD 1721/2007, tant l'article 83 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació, com l'article 45 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, en la redacció donada per la Llei orgànica 4/2007, de 12 d'abril, encomanen a l'Estat l'establiment d'un sistema general de beques i ajudes a l'estudi, amb la finalitat de que totes les persones, amb independència del seu lloc de residència, gaudeixin de les mateixes condicions en l'exercici del dret a l'educació. Donat el caràcter tècnic i la naturalesa conjuntural dels aspectes bàsics en aquesta matèria, aquestes lleis orgàniques estableixen que el govern de l'Estat regularà, amb caràcter bàsic, els paràmetres precisos per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i ajuts a l'estudi, sense perjudici de les competències normatives i d'execució de les comunitats autònomes.

D'aquesta manera, un dels objectius de la reforma del sistema de beques que va tenir lloc a l'any 2007 era donar compliment al mandat del legislador orgànic, procedint a modificar el règim centralitzat de gestió de les beques i ajudes a l'estudi, una vegada totes les comunitats autònomes havien assumit competències en matèria d'educació i després de la reforma d'alguns Estatuts d'autonomia, que estableixen la competència compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes respecte al règim de foment de l'estudi i de les beques i ajudes estatals. Es pretenia d'aquesta manera aconseguir un sistema de beques i ajudes a l'estudi que garantís la igualtat en l'accés a les beques a tot el territori; i donar compliment a la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquesta matèria, i concretament a la recollida a les sentències 188/2001, de 20 de setembre i 212/2005, de 21 de juliol.

Amb aquesta reforma es va incloure la gestió territorialitzada del sistema. Concretament, en el RD 1721/2007 es distingeix entre les beques i ajudes a l'estudi territorialitzades, que són aquelles en les que l'Estat estableix la regulació bàsica conforme al que disposen l'article 45 de la LOU i l'article 83 de la LOE; i les beques i ajudes a l'estudi no territorialitzades, que són les destinades a cursar estudis en una comunitat autònoma diferent a la del domicili familiar de l'estudiant, les destinades als alumnes de la Universitat Nacional d'Educació a Distància, del Centre de Recerca i Desenvolupament de l'Educació a Distància, de Ceuta, de Melilla i dels centres espanyols en l'exterior, respecte a les quals l'Estat també porta a terme la gestió i concessió. No obstant això, el TC a la STC 25/2015, de 19 de febrer, ha declarat inconstitucional la premissa "destinades a cursar estudis en comunitat autònoma diferent a la del domicili familiar de l'estudiant" perquè

atorgava la gestió de les beques de mobilitat a l'Estat, quan aquesta gestió era competència de la Generalitat, tenint en compte que en aquesta línia ja s'havia pronunciat amb anterioritat el TC (STC 188/2001; 158/2004).

Ara bé, malgrat que la sentència 188/2001 estableix que la regulació bàsica estatal del sistema de beques no pot resultar exhaustiva ni uniforme, sinó que ha de permetre a les comunitats autònomes disposar d'un marge normatiu que faci possible l'exercici de les seves pròpies opcions polítiques en el desenvolupament de la normativa bàsica, reconeixent així la territorialització de la dotació econòmica que l'Estat destina a beques, el govern espanyol segueix realitzant la convocatòria de manera centralitzada, i les comunitats autònomes tan sols poden gestionar les beques en els termes fixats pel ministeri (Martínez-Celorrio, 2015).

La regulació bàsica en aquest àmbit és molt detallada, doncs determina els diferents tipus de beques, les quanties, i els llindars de renda i de patrimoni familiar per a l'obtenció de cadascun dels components de les beques o ajuts a l'estudi. Per tant, les comunitats autònomes s'encarreguen solament de la seva gestió, les quals es reparteixen entre elles en base a criteris establerts per la Conferència Sectorial d'Educació o la Conferència General de Política Universitària.

En el seu àmbit territorial, la Generalitat també pot establir les seves pròpies beques i ajudes, que seran finançades amb càrrec al seu pressupost. D'aquesta manera, la Llei d'Educació 12/2009 (LEC) estableix que correspon al Departament d'Educació establir un sistema de beques per al finançament de l'ensenyament post obligatori, ensenyaments en règim especial, i activitats complementàries i extraescolars. En quant als municipis, la llei no reconeix cap funció en matèria de beques o ajudes a l'estudi, les competències que puguin tenir dependran de les que delegui la Generalitat. Tanmateix, els municipis s'han implicat en el finançament de l'educació, establint beques i ajuts propis i amb càrrec als seus pressupostos.

No obstant això, la regulació estatal estableix tots els elements bàsics del sistema, deixant poc marge de maniobra a les comunitats autònomes per establir la seva pròpia política de beques, amb la finalitat de que totes les persones, amb independència del seu lloc de residència, gaudeixin de les mateixes condicions en l'exercici del dret a l'educació.

La normativa estatal també faculta a les pròpies universitats perquè instrumentin una política de beques, ajudes i crèdits per a l'alumnat i,

en el cas de les universitat públiques, s'establiran modalitats d'exempció parcial o total del pagament dels preus públics per prestació de serveis acadèmics.

i.3. Quin nivell de govern determina els objectius del servei

Els objectius del servei de beques i ajudes al estudi queden recollits en el RD 1721/2007, que estableix que aquests són garantir que cap estudiant abandoni els seus estudis post-obligatoris per motius econòmics, i ser un instrument de millora del rendiment acadèmic dels estudiants. Aquesta regulació estatal estableix els elements estructurals bàsics del sistema, determina els llindars de renda i patrimoni la superació dels quals determina la pèrdua del dret a la obtenció de la beca o ajuda, i l'import dels diferents components i quanties de les beques i ajudes a l'estudi. Per tant, els objectius del sistema de beques i ajudes a l'estudi estatal els determina el propi Estat.

Tanmateix, en quant als objectius del servei, l'article 158 de la LEC estableix que correspon a l'administració educativa de la Generalitat establir, amb fons propis i aliens, un sistema propi de beques i ajuts a l'estudi, i gestionar i determinar els objectius als quals es destinen aquests fons estatals i comunitaris, que variaran depenent de l'etapa i nivell educatiu, però que garantiran els mínims establerts per l'Estat.

(ii) Autonomia pressupostària

a. Autonomia sobre la despesa

ii.1. Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei.

En base a la distribució de competències descrita als apartats anteriors, seran l'Estat el que determini el volum de recursos a gastar en el sistema estatal de beques i ajudes a l'estudi; i la Generalitat de Catalunya la que determini el volum de recursos a gastar en el seu sistema de beques i ajudes a l'estudi.

Cal tenir en compte que la disposició addicional novena de la Llei 24/2005, de 18 de novembre, de reforma per l'impuls de la productivitat, va establir la concessió directa als alumnes d'estudis reglats del sistema educatiu, tant universitaris com no universitaris, de les beques i ajudes a l'estudi que es convoquin amb càrrec als pressupostos del Ministeri d'Educació per a les que no es fixi un

nombre determinat de beneficiaris. No obstant això, el volum total de recursos que es destina al sistema de beques i ajudes a l'estudi es fixa anualment al Pressupost de l'Estat, de tal manera que la despesa total mai supera aquesta quantia, gràcies als ajustos que es fan en el component de quantia variable de les beques per estudis no obligatoris, l'import del qual depèn dels crèdits pressupostaris disponibles una vegada pagades la resta de beques i components de les beques.

ii.2. Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.

Els crèdits pressupostaris que es destinin a les beques i ajuts territorialitzats es distribueixen entre les comunitats autònomes d'acord amb el previst en els articles 39 i 40 del RD 1721/2007. Segons la regulació d'aquests articles, la distribució s'haurà de realitzar en base a criteris objectius, que seran establerts anualment per la Conferència Sectorial d'Educació o la Conferència General de Política Universitària.

L'Estat és també qui determina, prèvia consulta a les comunitats autònomes, l'assignació de fons del Programa de beques i ajudes a estudiants a cadascuna de les diferents convocatòries quan aquestes tinguin un número predeterminat de beneficiaris i, en el seu cas, criteris de prioritat; els ensenyaments als quals es concediran les beques i ajudes a l'estudi; les quanties dels components i modalitats de les beques o ajudes per a cadascun dels ensenyaments; els llindars de renda i patrimoni familiar per a l'obtenció de cadascun dels components de les beques o ajudes a l'estudi; i els requisits, condicions socioeconòmiques o altres factors necessaris per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i ajudes a l'estudi a tot el territori.

En el cas de les beques pròpies de la Generalitat, la determinació de l'ús dels recursos seria competència de la Generalitat, si bé respectant els criteris establerts a la normativa estatal.

La Generalitat, des del curs 2012-2013, va establir, juntament amb les universitats públiques, les anomenades beques "Equitat" que operen com una bonificació en el preu de matrícula en funció del nivell de renda de l'estudiant.

ii.3. Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures.

En relació a les beques i ajuts a l'estudi no correspon parlar de despeses de capital o inversions, tal com s'ha pogut observar en el Quadre 18.

b. Autonomia sobre els ingressos

ii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei

Tant l'article 83 de la LOE com l'article 45 de la LOU, encomanen a l'Estat l'establiment amb càrrec als seus Pressupostos Generals d'un sistema general de beques i ajudes a l'estudi. No obstant això, correspon a les comunitats autònomes realitzar les corresponents convocatòries de beques i ajudes a l'estudi, la resolució de les mateixes, la gestió del seu pagament als beneficiaris i la seva verificació, de tal manera que aquestes també hauran de contribuir a finançar el servei amb els seus propis recursos.

En el cas de les beques per les que els llindars de renda es fixin en forma d'interval, correspondrà a la comunitat autònoma el cofinançament de les beques i ajudes atorgades als interessats que es trobin dins de l'interval fixat, doncs el Ministeri d'Educació i Formació Professional financaria solament les beques i ajudes subjectes a l'extrem inferior de l'interval. No obstant això, actualment cap dels llindars està fixat en forma d'interval.

Recordem que la Generalitat i les Universitats poden convocar les seves pròpies beques, les quals es finançaran amb el pressupost de la Generalitat i amb el de la universitat, respectivament. Les dades mostren com l'Estat és l'encarregat de finançar el 66% de les beques i ajudes a l'estudi, mentre que les comunitats autònomes financen tan sols el 33% i les administracions locals el 1%.

ii.5. Quin nivell de govern és l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris

En relació a les beques i ajuts a l'estudi no correspon parlar de preus públics o contribucions dels usuaris.

ii.6. Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs

En el cas d'aquest servei, els inputs serien fonamentalment els mitjans materials i personals necessaris per gestionar les beques. Per tant, correspondria a les comunitats autònomes el seu finançament.

(iii) Autonomia sobre els inputs

iii.1. Quin nivell de govern determina el règim de provisió

El Govern de la Generalitat té competència exclusiva en quant al règim de gestió d'aquest servei. Degut a la falta de traspàs de la gestió del sistema de beques i ajuts a la Generalitat, el TC s'ha hagut de pronunciar en diverses ocasions per remarcar que la gestió d'aquest servei correspon a la Generalitat.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal

Tenint en compte que la gestió del sistema de beques i ajudes a l'estudi correspon a la Generalitat, ja siguin les beques del sistema estatal o les del seu sistema propi, el personal que dugui a terme aquestes funcions serà personal de la Generalitat de Catalunya, i per tant és la Generalitat qui posseeix les competències en matèria de contractació.

Ara bé, cal tenir present que d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva Llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal

La Generalitat de Catalunya té competències plenes sobre la gestió de personal, sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre treballadors públics i de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, que preveu les normes bàsiques relatives a aquest personal.

iii.2. Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal

En termes generals, les retribucions bàsiques i els triennis dels

funcionaris s'han d'establir anualment d'acord amb l'establert en la corresponent Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que la part complementària, ja sigui fixa o variable, la fixa la Generalitat de Catalunya, especificant els conceptes, quanties i criteris per a la seva atribució. La retribució del personal laboral també la fixa la Generalitat. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària del personal funcionari, així com de la massa salarial del personal laboral. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat o limitat per l'Estat en el cas del personal funcionari i estatutari públic. En el cas del personal contractat per entitats privades concertades, el nivell de salaris no ve determinat per la normativa estatal.

iii.3. Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal

En el cas d'aquest servei no resulta necessària una formació específica per poder exercir les funcions corresponents, més enllà de la necessària per ocupar els diferents càrrecs a l'administració pública. Per tant, la formació i acreditació del personal correspondria a la Generalitat, en el marc regulador de l'Estat.

iii.4. Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials

La determinació dels mitjans de prestació del servei (definició dels inputs) correspon plenament a la Generalitat, en el marc de les seves competències que inclouen, en tot cas, l'organització i gestió del servei. Per tant, la Generalitat té competències plenes sobre la gestió de mitjans materials en matèria de beques i ajudes a l'estudi, sense que la normativa estatal hagi fixat límits al respecte, i sens perjudici de l'aplicació de la normativa general (estatal i de la Generalitat) sobre contractació i patrimoni.

(iv) Autonomia sobre els outputs

iv.1. Quin nivell de govern determina la cobertura del servei

Tot i que la Generalitat sigui l'encarregada de la gestió del sistema estatal de beques i ajudes a l'estudi, la cobertura de les mateixes ve determinada per la legislació estatal. Així, trobem que la normativa estatal ha establert que prèvia consulta a les comunitats autònomes,

L'Estat aprovarà un reial decret, en el primer trimestre de l'any, que especificarà els següents extrems:

- L'assignació dels fons del Programa de beques i ajudes a estudiants a cadascuna de les diferents convocatòries quan aquestes tinguin un nombre predeterminat de beneficiaris i, si escau, els criteris de prioritat.
- Els ensenyaments pels quals es concediran les beques i ajuts a l'estudi.
- Les quanties dels components i modalitats de les beques o ajuts per a cadascun dels ensenyaments.
- Els llindars de renda i de patrimoni familiar per a l'obtenció de cadascun dels components de les beques o ajuts, així com l'import de les deduccions que hagin de practicar-se sobre la renda o el percentatge de valoració del patrimoni, si escau. La normativa estatal preveu que no es puguin concedir beques o ajudes als sol·licitants, la renda dels quals superi els llindars que s'estableixin anualment, incloent, en el seu cas, el patrimoni familiar. A aquest fi, s'enumeren un conjunt de persones que poden ser considerades com a membres computables per al càlcul de la renda i patrimoni familiar i es determina el procediment a seguir.
- Els requisits, condicions socioeconòmiques o altres factors necessaris per assegurar la igualtat en l'accés a les citades beques i ajuts a l'estudi en tot el territori. A aquests efectes, algun dels llindars podrà establir-se en forma d'interval, sent en aquest cas finançades pel Ministeri d'Educació i Formació Professional les beques i ajudes subjectes a l'extrem inferior del mateix i objecte de cofinançament entre aquest i la Generalitat les beques i ajudes atorgades als interessats que es trobin dins de l'interval fixat.

Així mateix, s'estableixen una sèrie de requisits:

- **Subjectius:** els beneficiaris d'aquest servei no han d'estar en possessió d'un títol corresponent als estudis per als quals es sol·licita la beca o l'ajut; han de complir amb els requisits que reculli la convocatòria de la beca o ajut; estar matriculat en algun dels ensenyaments del sistema educatiu espanyol; ser espanyol o tindre la nacionalitat d'un estat membre de la UE. En aquest últim cas es requerirà que el propi estudiant o qui els manté econòmicament es trobin treballant a Espanya. En el supòsit d'estudiants no comunitaris, s'aplicarà el que es disposi en la normativa sobre drets i llibertat dels estrangers a Espanya i la seva integració social; en el supòsit d'estudiants amb

necessitats educatives especials, es requerirà que el sol·licitant sigui identificat com a tal pel personal qualificat i haurà d'estar escolaritzat en un centre específic.

- Acadèmics: la llei diferencia entre els ensenyaments de batxillerat, formació professional, artístiques professionals, esportives i d'idiomes; els ensenyaments universitaris conduents al títol de grau; els conduents al títol oficial de màster universitari; i els requisits acadèmics per ensenyaments artístics superiors i altres estudis superiors. S'estableix que per poder atorgar la beca o l'ajut es necessita que el sol·licitant es matriculi al curs pel qual la demana i que superi un cert percentatge dels mòduls o crèdits que anirà canviant en funció del nivell educatiu o estudi.
- Temporals: en general, es podrà gaudir de la condició de beca durant un any més dels establerts al pla d'estudi, però aquest termini serà de dos per aquells que cursin estudis d'ensenyaments tècnics. Els majors de 25 anys i els qui cursin la totalitat dels seus estudis de grau en universitats no presencials podran gaudir de la condició de becari durant un any més de l'establert en la condició general. En estudis de màster, la condició de becari només durarà el que duri el pla d'estudi.
- I les condicions per a la revocació i reintegrament, i incompatibilitat.

En quant al sistema de beques pròpies de la Generalitat, la competència sobre la regulació, gestió i execució, depèn de la Generalitat. No obstant això, la regulació bàsica de l'Estat també estableix algunes condicions que afecten a la cobertura de les beques pròpies de la Generalitat.

iv.2. Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa

En general, d'acord amb la regulació estatal establerta, el sistema de beques i ajudes a l'estudi es divideix entre les dirigides a estudiants d'ensenyaments no obligatoris i les dirigides a estudiants d'ensenyaments obligatoris. La regulació de l'Estat estableix quins conceptes serien subvencionables per a cadascuna de les etapes educatives, els estudiants de quins ensenyaments són susceptibles de rebre finançament, i les diferents modalitats i quanties de les beques.

Així, si bé en l'àmbit de l'educació obligatòria, l'Estat solament fa una convocatòria de crèdit per les comunitats autònomes pel programa de finançament de llibres de text i material didàctic, i una per a alumnes

amb necessitats especials, de manera que la resta d'ajuts a l'estudi en aquest àmbit serien convocats i finançats per les comunitats autònomes o les corporacions locals, la regulació de l'Estat determina en certa mesura les prestacions que es poden incloure en aquest àmbit.

iv.3. Quin nivell de govern determina la qualitat del servei

La qualitat d'aquest servei deriva de tot el marc descrit, de manera que cada nivell de govern seria el responsable de la qualitat del seu propi sistema de beques i ajudes a l'estudi. No obstant això, les diferents sentències del TC avalen la necessitat d'agilitzar el traspàs de mitjans per al compliment de les competències de la Generalitat, la qual sempre s'ha queixat que l'Estat els ha ofert un conveni de gestió sense traspàs de mitjans. Des de Catalunya continuen les queixes que l'Estat se segueix reservant una bona part de la gestió de les beques, i això repercuteix en la qualitat del servei, doncs, la Generalitat també ha d'esperar al traspàs dels crèdits per fer efectiva la prestació. Els conflictes entre el Govern de la Generalitat i l'Estat han provocat en ocasions el bloqueig dels diners destinats a estudiants universitaris, centres universitaris i alumnes d'altres estudis, que no saben ni tan sols si la seva sol·licitud ha sigut acceptada o no.

(v) Seguiment i avaluació

v.1. Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei

La normativa estatal estableix que les adjudicacions de tot tipus de beques i ajuts a l'estudi podran ser revisades administrativament quan concorri en la seva concessió alguna causa de reintegrament o s'hagués produït algun error material, aritmètic o de fet. Les administracions educatives duren a terme les actuacions que assegurin la correcta inversió dels recursos pressupostaris destinats a beques i ajudes a l'estudi establint els procediments de verificació i comprovació que considerin adequats. Acabat el procés d'adjudicació de les beques i ajuts, les administracions educatives i les universitats verificaran, almenys, un 3% de les beques i ajust atorgats.

4.3.7

Formació del personal docent (programa 4.2.6)

El programa recull les despeses de formació permanent del professorat per tal d'actualitzar la qualificació professional, millorar les pràctiques educatives i la gestió dels centres, perquè es pugui desenvolupar la pràctica docent amb eficàcia i efectivitat, davant dels reptes de la societat.

La despesa corresponent a aquest programa ascendeix a 3,47 milions d'euros, equivalents a 0,46 euros per habitant, el que representa un pes molt reduït en el pressupost total de la Generalitat de Catalunya. Per tant, aquest programa s'exclou de l'anàlisi que es realitza.

Quadre 19. Despeses en Formació del personal docent (programa 4.2.6)

Capítol	Generalitat de Catalunya	Entitats depenents	Total
I. Remuneracions de personal	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	3.245.000	-	3.245.000
III. Despeses financeres	-	-	-
IV. Transferències corrents	225.000	-	225.000
VI. Inversions reals	-	-	-
Total	3.470.000	-	3.470.000

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

5.

Anàlisi de l'autonomia de les comunitats autònomes per desenvolupar les seves competències de despesa: resultats

5.1.

Anàlisi qualitativa de l'autonomia

A l'apartat 4 d'aquest estudi s'ha analitzat la regulació que determina el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya per incidir en els tres pilars bàsics de l'estat del benestar, com són els serveis socials, la salut i l'educació. A continuació es fa una recapitulació dels principals resultats obtinguts en aquesta anàlisi, els quals es troben recollits a les taules de l'Annex I, per a cadascun dels programes de despesa analitzats.

(i) Autonomia política

En termes generals, es pot afirmar que l'obligació de prestar els diversos serveis inclosos en les tres polítiques de despesa analitzades es deriva de la normativa estatal, ja sigui la pròpia Constitució espanyola, que reconeix els drets de la població relatius a serveis socials, de salut i educatius; o de la regulació bàsica estatal de les diferents matèries. Val a dir que bona part d'aquests serveis són serveis bàsics de l'estat del benestar, de manera que l'obligació de prestar-los no es deriva solament de la normativa estatal, sinó també de la normativa i els tractats internacionals, i són drets també reconeguts a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En el cas d'alguns programes, la Generalitat és qui pot decidir proveir un ventall de serveis més ampli que el que determina el govern central, com seria el cas del programa de promoció de l'autonomia personal, els programes de salut o el programa de beques i ajuts a l'estudi.

Pel que fa a l'autonomia per regular la configuració dels serveis i establir els seus objectius, s'observa com aquesta és molt àmplia en el

cas dels serveis socials, amb l'excepció dels serveis de promoció de l'autonomia personal i alguns altres aspectes concrets, que estan regulats per l'Estat; i força limitada en el cas dels serveis de salut i educació, en els que la regulació bàsica de l'Estat (LGS i LOE, respectivament) estableix els principals aspectes que configuren aquests serveis. Així, si bé les tres polítiques de despesa estarien descentralitzades cap a les comunitats autònomes, la Generalitat de Catalunya només té la competència exclusiva per regular i ordenar els serveis en el cas dels serveis socials, mentre que en el cas dels serveis de salut i educació aquestes competències serien compartides amb el govern central. En l'àmbit de l'educació la Generalitat només tindria la competència exclusiva per regular la configuració del servei en el cas dels serveis complementaris a l'educació.

(ii) Autonomia pressupostària

L'autonomia pressupostària de la Generalitat per dur a terme els diferents programes de despesa ve en bona mesura determinada per la seva autonomia política. En la mesura en que sigui la Generalitat l'encarregada de regular la configuració del servei i els seus objectius, la seva autonomia pressupostària serà elevada. En canvi, si la configuració del servei i els seus objectius venen total o parcialment determinats per l'Estat, l'autonomia de la Generalitat per decidir sobre aspectes com quin volum de recursos dedicar al servei o el seu ús es veurà limitada, ja sigui per l'aplicació de nivells o estàndards mínims de provisió, o d'objectius que condicionen aquests aspectes. Per tant, novament s'observa com l'autonomia pressupostària de la Generalitat és molt elevada en el cas dels serveis socials, exceptuant novament els serveis de promoció de l'autonomia personal; i que aquesta autonomia es veu molt limitada per la normativa estatal en el cas dels serveis de salut i educació.

Així, en el cas dels serveis socials, s'observa com la Generalitat és l'encarregada de finançar el servei i els inputs, i de regular el cobrament de preus públics, amb plena autonomia per prendre decisions. Pel que fa a les decisions sobre el volum de recursos a gastar en el servei, l'ús d'aquests recursos i les inversions la Generalitat necessita coordinar-se amb les corporacions locals, donada la seva participació en la provisió d'aquests serveis i en els corresponents òrgans de planificació. En el cas dels serveis de promoció de l'autonomia personal, però, el volum de recursos a gastar en el servei i el seu ús venen determinats, en bona mesura, per la regulació de l'Estat, el qual és també l'encarregat de finançar la part dels serveis

corresponents al mínim estatal.

En el cas de la Sanitat i l'Educació, en canvi, s'observa com l'autonomia de la Generalitat és més limitada que en el cas dels serveis socials, especialment per la banda de la despesa, i amb l'excepció dels serveis de salut pública i els serveis complementaris a l'educació.

Concretament, i amb aquestes excepcions, la determinació del volum de recursos a gastar en cada servei, si bé és una decisió de la Generalitat de Catalunya, es troba fortament influenciada per la normativa estatal. En el cas dels serveis de salut, l'Estat defineix la cartera de serveis comuns, de prestació obligatòria per part de totes les comunitats autònomes, de manera que el seu marge de decisió amb plena autonomia es limita a la cartera de serveis complementària. Per tant, la normativa estatal no només limita l'autonomia per decidir el volum de recursos a gastar en cada programa, sinó també l'ús d'aquests recursos i les inversions que resulten necessàries. En el cas dels serveis d'educació, l'Estat regula determinats aspectes que determinen el volum de despesa necessari per proveir els serveis, com el nombre màxim d'alumnes per aula per a cada nivell educatiu o la necessitat d'establir programes de reforç educatiu i de millora de l'aprenentatge. En canvi, la Generalitat disposa de més autonomia per determinar l'ús dels recursos i les inversions que en el cas dels serveis de salut, excepte en el cas de la despesa en beques, en que la regulació estatal també determina en bona mesura aquests àmbits d'autonomia.

Per la banda de l'ingrés, l'autonomia de la Generalitat també es veu limitada en el cas dels serveis de salut i educació, pel que fa a l'establiment de preus públics. En el cas dels serveis de salut, els serveis que estan sotmesos al pagament de preus públics són directament establerts per part de l'Estat, mentre que en el cas dels serveis educatius, la Generalitat pot decidir si establir preus públics o no sobre els serveis que l'Estat no ha establert la seva gratuïtat. No obstant això, en ambdós casos la Generalitat és l'encarregada de finançar els serveis i els inputs, sent necessària en alguns casos la seva coordinació amb les corporacions locals. En el cas de les beques i ajudes a l'estudi, l'Estat seria l'encarregat també del finançament del sistema de beques estatal, pel que la Generalitat seria l'encarregada tan sols de la gestió del servei, a banda de les decisions i la gestió de les seves pròpies beques.

(iii) Autonomia sobre els outputs

L'autonomia de la Generalitat per prendre decisions sobre l'output dels serveis analitzats, ve en bona mesura determinada per la seva autonomia política. En la mesura en que sigui la Generalitat l'encarregada de regular la configuració del servei i els seus objectius, la seva autonomia per decidir sobre l'output dels serveis, determinat fonamentalment per la seva cobertura, les prestacions incloses i la seva qualitat, serà elevada. En canvi, si la configuració del servei i els seus objectius venen total o parcialment determinats per l'Estat, l'autonomia de la Generalitat per decidir sobre aquests aspectes es veurà limitada, ja sigui perquè l'Estat estableix quines prestacions ha d'oferir la Generalitat i a quins usuaris, o perquè l'Estat estableix determinats estàndards mínims de qualitat. Per tant, novament s'observa com l'autonomia de la Generalitat sobre els outputs és molt elevada en el cas dels serveis socials, exceptuant novament els serveis de promoció de l'autonomia personal; i que aquesta autonomia es veu molt limitada en el cas dels serveis de salut i educació per la normativa estatal.

Concretament, en el cas dels serveis de salut és l'Estat qui determina la cobertura d'aquests serveis, en tenir la competència per a reconèixer la condició de persona assegurada i beneficiària del Sistema Nacional de Salut, mentre que les prestacions incloses en els diferents programes es determinen en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, encarregat d'aprovar la cartera de serveis comuns. No obstant això, la Generalitat té competències plenes per aprovar una cartera de serveis complementària, sempre i quan garanteixi la suficiència de recursos per a proveir la cartera de serveis comuns. Pel que fa a la qualitat dels serveis de salut, aquesta ve en bona mesura determinada pels plans de qualitat del Sistema Nacional de Salut, elaborats també en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut. Cal tenir en compte que els criteris que s'estableixin en aquests plans de qualitat són estàndards mínims de qualitat, i que correspondria a la Generalitat la decisió de millora d'aquests estàndards mínims.

En relació als serveis educatius, la cobertura dels serveis vindria total o parcialment determinada per la regulació estatal, que és la que estableix quins serveis són de provisió obligatòria i gratuïta per tothom, i quins serveis no són gratuïts; o els requisits mínims d'admissió a les diferents titulacions. Així mateix, la definició de l'estructura del sistema educatiu i dels diferents ensenyaments que el constitueixen és una competència exclusiva de l'Estat. En el cas dels

ensenyaments universitaris, si bé és la Generalitat l'encarregada de realitzar la programació de l'oferta d'ensenyaments de les universitats públiques de la seva competència i els seus centres, aquesta oferta de places s'ha de comunicar a la Conferència General de Política Universitària per al seu estudi i aprovació. No obstant això, es pot considerar que l'autonomia de la Generalitat és força més àmplia que en els serveis d'educació general. Aquesta competència per determinar les seves prestacions també és més àmplia en el cas dels serveis complementaris a l'educació, en relació als quals l'Estat només estableix l'obligatorietat de proveir de manera gratuïta determinats serveis de transport i menjador. La resta de serveis que es proveeixen, però, es determinen en el si dels consells escolars, i correspon a la Generalitat la seva aprovació. Les decisions sobre la qualitat dels serveis educatius també corresponen a la Generalitat de Catalunya, respectant sempre els mínims establerts per part de la regulació de l'Estat. Finalment, en relació a les beques i ajudes a l'estudi, cal destacar que els seus resultats vindrien totalment determinats per la normativa estatal en el cas del sistema estatal de beques, i que es troben també molt regulats en el cas del sistema de beques autonòmic.

(iv) Autonomia sobre els inputs

Les tres polítiques de despesa analitzades són polítiques que es troben descentralitzades cap a les comunitats autònomes, de tal manera que en termes generals la seva autonomia per regular el règim de provisió dels serveis i sobre la gestió dels mateixos és elevada. No obstant això, existeixen certes limitacions a la seva autonomia, especialment en el que fa referència a les decisions sobre contractació i retribució del personal.

Tal com s'ha exposat al llarg de l'estudi, si bé les decisions sobre la contractació de personal per proveir els diferents serveis haurien de correspondre a la Generalitat, en tractar-se de serveis descentralitzats, i sense perjudici de respectar els estàndards mínims establerts per l'Estat en determinats àmbits, d'ençà de l'inici de la crisi, l'Estat aprova anualment a la seva Llei de pressupostos limitacions importants sobre la contractació, limitant la reposició de places vacants i impedit l'ampliació del nombre d'efectius. Aquestes limitacions no serien aplicables en el cas dels serveis concertats.

A l'any 2018 s'han relaxat algunes d'aquestes limitacions, especialment per a les comunitats que han complert amb els objectius d'estabilitat pressupostària, deute i regla de despesa. En el cas de la Generalitat de Catalunya, en no haver complert l'objectiu de la regla de despesa,

s'estableix una taxa de reposició del 100% en el cas de sectors prioritaris, del 75% en els no prioritaris i podrà incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 5% del resultat de la seva taxa de reposició, on es consideri que és necessari un esforç addicional d'efectius. En el cas de les comunitats que han complert els objectius establerts, la taxa de reposició és del 100% a tots els sectors, i poden incorporar un nombre de nous efectius equivalent al 8% del resultat de la seva taxa de reposició on es consideri necessari un reforç. Per tant, actualment les decisions sobre la contractació de personal venen determinades en bona mesura per l'Estat, si bé segueix sent una competència de la Generalitat de Catalunya, que és la responsable de la selecció de personal.

En relació a les retribucions del personal, el personal funcionari ve regulat pel 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, i aquí és on es recullen el tipus de retribucions bàsiques i complementàries que perceben. Les retribucions bàsiques es fixen a la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, mentre que les complementàries s'estableixen a les lleis de cada administració pública. Ambdues també figuren en el pressupost de la Generalitat, juntament amb els complements de destinació i dels específics, l'import que representa el percentatge autoritzat destinat a complement de la productivitat, les gratificacions per serveis extraordinaris, les retribucions corresponents al personal eventual i els imports destinats a retribuir el personal laboral. No obstant això, des de l'inici de la crisi la Llei de pressupostos del govern central també estableix limitacions en la fixació de la part complementària. Per tant, el nivell de salaris ve en gran mesura determinat per l'Estat.

(v) Seguiment i avaluació

L'avaluació i el seguiment dels diferents programes el realitza en tot cas la pròpia Generalitat de Catalunya, si bé en diversos serveis existeixen mecanismes de seguiment i avaluació per part de l'Estat, tal com s'ha descrit per a cada programa de despesa concret.

5.2.

Anàlisi quantitativa de l'autonomia

En els apartats anteriors s'ha presentat la revisió realitzada del marc legal, que ha permès determinar quin és el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya envers les diferents funcions dels programes

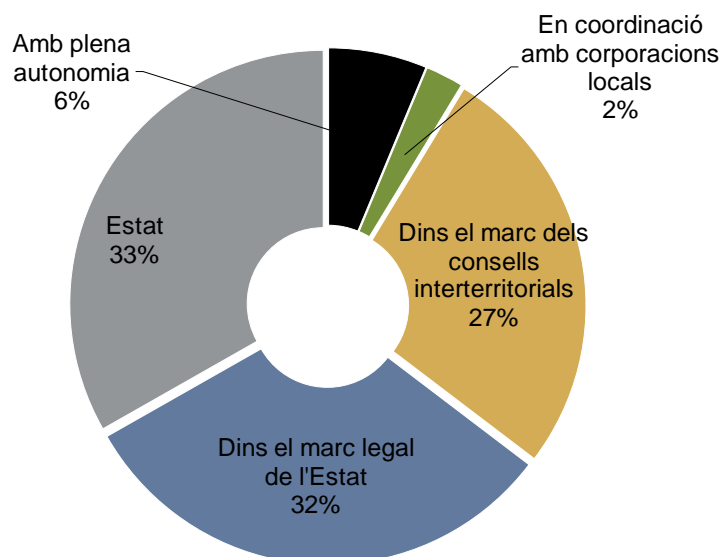
analitzats. Les conclusions d'aquesta anàlisi s'ha sintetitzat en els quadres de l'Annex I, que són els que serveixen de base per a l'elaboració dels indicadors quantitius que es presenten en aquest apartat. Concretament, aquests indicadors permeten establir el percentatge de despesa sobre el qual la Generalitat de Catalunya pot decidir plenament; el percentatge sobre el qual pot decidir, però en coordinació amb les corporacions locals; el percentatge sobre el qual pot decidir, però en el si dels consells interterritorials; el percentatge sobre el qual pot decidir, dins el marc regulador establert per l'Estat; i el percentatge sobre el qual no pot prendre cap tipus de decisió. La metodologia seguida per realitzar aquests càlculs és la que es descriu en major detall a l'apartat 3 d'aquest estudi, i els resultats complets són els que es presenten als Annexes 2 i 3.

L'anàlisi realitzada s'ha centrat en els programes de despesa inclosos a la política de despesa 3.1, de protecció social; la política de despesa 4.1, de Salut; i la política de despesa 4.2, d'Educació. En conjunt, la despesa que la Generalitat destina a aquestes polítiques de despesa ascendeix a 16.420,99 milions d'euros, que representen el 43,15% del pressupost total de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. Tal com es pot observar en el Gràfic 2, els resultats obtinguts mostren el següent:

- La Generalitat té plena autonomia solament sobre el 6,3% d'aquesta despesa, i tindria una autonomia elevada sobre un 2,4% d'aquesta despesa, en el qual s'ha de coordinar amb les corporacions locals que tenen funcions assignades en els diferents programes.
- El 26,7% de la despesa correspon a programes o funcions sobre les quals la Generalitat tindria un marge més limitat d'autonomia, en ser decisions que es prenen en el si dels consells interterritorials, en els quals es troben representats l'Estat i les comunitats autònomes. Per tant, la incidència de la Generalitat de Catalunya sobre la presa de decisions és força limitada.
- El 31,4% de la despesa correspon a programes o funcions sobre les quals el marge d'autonomia de la Generalitat també és limitat, en aquest cas degut a la regulació de l'Estat, que limita la seva capacitat per prendre decisions.
- Finalment, el 33,2% de la despesa correspon a programes o funcions sobre les quals el marge d'autonomia de la Generalitat és nul, degut a que la competència per prendre decisions

correspon plenament al govern de l'Administració Central de l'Estat.

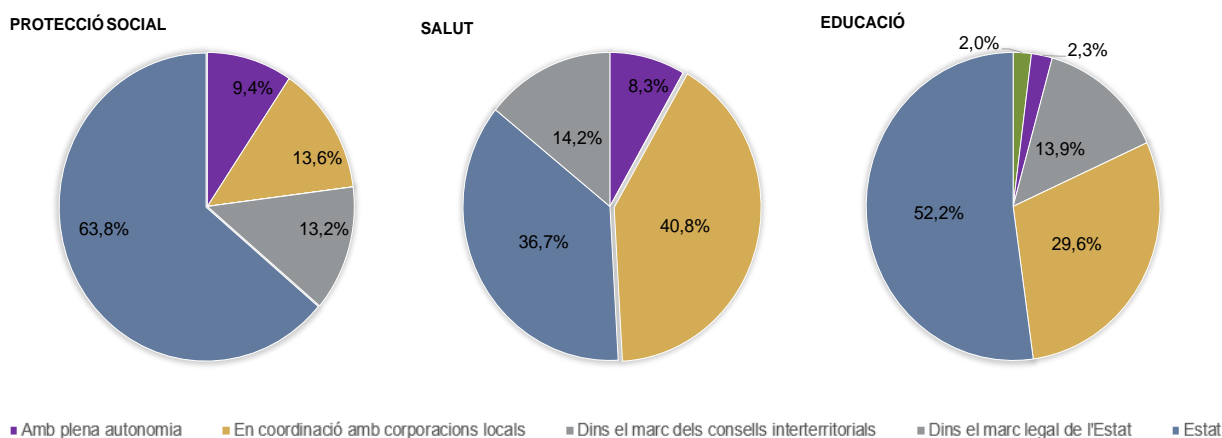
Gràfic 2. Distribució de la despesa analitzada segons grau d'autonomia



Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

Per tant, d'acord amb aquests resultats, s'observa com la Generalitat de Catalunya tindria una autonomia elevada en relació al 8,7% de la seva despesa; una autonomia limitada en relació al 58,1% de la seva despesa, per a la que les decisions es prenen en el si d'un consell interterritorial o dins del marc legal de l'Estat; i una autonomia nul·la en relació al 33,2% de la seva despesa. Si s'analitzen aquests resultats per política de despesa, en el Gràfic 3 s'observa com la política de despesa de protecció social és en la que la Generalitat de Catalunya té una autonomia elevada sobre un percentatge de despesa més elevat, del 23%, si bé les decisions sobre el 63,8% d'aquesta despesa es prenen per part de l'Estat.

Gràfic 3. Despesa per tipus de política i percentatge segons el grau d'autonomia en cada política



Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

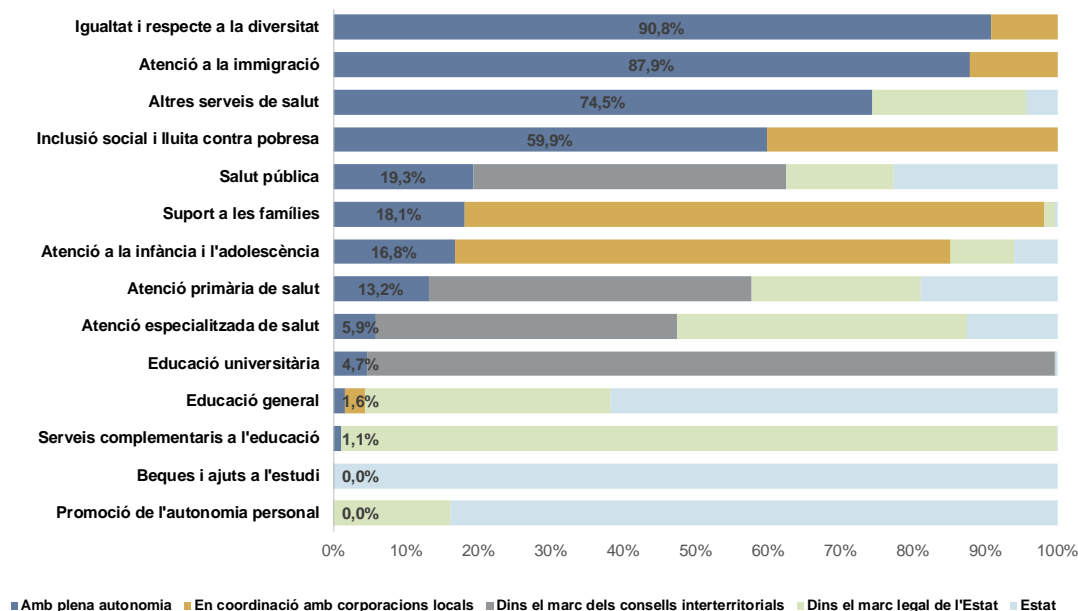
En canvi, el percentatge de despesa sobre la qual l'autonomia de la Generalitat és elevada és més reduït per a les polítiques de salut i educació, del 8,3% i el 4,3%, respectivament. En el cas de les polítiques de salut, l'autonomia de la Generalitat per prendre decisions de despesa és molt limitada, doncs un 40,8% de la despesa està vinculada a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si del consell interterritorial, un 36,7% a funcions les decisions sobre les quals s'han de prendre dins del marc legal establert per l'Estat i el 14,2% a funcions les decisions sobre les quals les pren directament l'Estat. En el cas de les polítiques d'educació, l'Estat és qui pren les decisions en relació al 52,2% de la despesa, més de la meitat; el 29,6% de la despesa correspon a funcions les decisions sobre les quals es prenen dins del marc legal de l'Estat, i el 13,9% a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si d'un consell interterritorial, en aquest cas la Conferència General de Política Universitària, de manera que l'autonomia de la Generalitat és molt limitada.

Per tant, si bé tant els serveis socials, com la salut i l'educació són polítiques descentralitzades cap a les comunitats autònomes, la regulació establerta només permet a la Generalitat de Catalunya prendre decisions de manera autònoma sobre un percentatge molt reduït de la despesa corresponent a aquestes polítiques, trobant-se el seu marge de decisió molt limitat en relació a bona part de la seva despesa. El Gràfic 4 mostra aquests resultats per programa de despesa,

trobant-se aquests ordenats en funció del percentatge de despesa sobre el qual la Generalitat de Catalunya tindria plena autonomia, de més a menys autonomia.

Tal com es pot observar, el programa de despesa on la Generalitat de Catalunya hi té un grau d'autonomia plena més gran és el d'igualtat i respecte a la diversitat, seguit del d'atenció a la immigració. Val a dir que el pes que tenen aquests dos programes dins del conjunt del pressupost de despesa és molt petit, és a dir, es tracta de dos programes poc significatius des del punt de vista quantitatiu (suposen el 0,09% de la despesa analitzada i el 0,04% de la despesa total de la Generalitat de Catalunya). I per contra, a l'altre extrem, els programes on la Generalitat de Catalunya no hi té gens d'autonomia són el de promoció de l'autonomia personal i el de beques i ajuts a l'estudi. Aquesta autonomia tan limitada en relació a la promoció de l'autonomia personal, i la seva rellevància quantitativa, doncs representa el 3,9% de la despesa total de la Generalitat, és la que explica els resultats corresponents a la política de protecció social: si bé l'autonomia de la Generalitat és molt elevada en tots els altres programes de protecció social, quantitativament, la despesa d'aquests programes és poc rellevant, el que fa que l'indicador agregat es vegi molt influenciat pel programa de promoció de l'autonomia personal.

Gràfic 4. Despesa per tipus de política i percentatge segons el grau d'autonomia en cada política



Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

Si es centra l'anàlisi en els programes que tenen un pes més rellevant dins del pressupost de despeses de la Generalitat, hi ha tres programes que suposen conjuntament el 78,5% del total de la despesa analitzada, i el 33,9% de la despesa total de la Generalitat. Es tracta de: Atenció especialitzada de salut (35,3%), educació general (27,9%) i atenció primària de salut (15,3%). Pel que fa al primer, atenció especialitzada de salut, el grau d'autonomia plena que té de la Generalitat de Catalunya, és només del 5,9%, tal com es pot veure al Gràfic 5. La major part de les decisions les pren dins el marc legal establert per l'Estat (representen el 40% de la despesa) i en el si de consells interterritorials (representen el 41,6% de la despesa). I té nul·la capacitat de decisió sobre el 12,5% de la despesa.

Pel que fa al programa d'educació general, les decisions preses amb plena autonomia per la Generalitat de Catalunya recauen tan sols en un 1,6% de la despesa. El pes de la despesa sobre la qual la Generalitat hi té nul·la capacitat per decidir és del 61,7%, i d'un 33,8% la que hi pot decidir dins del marc legal establert per l'Estat.

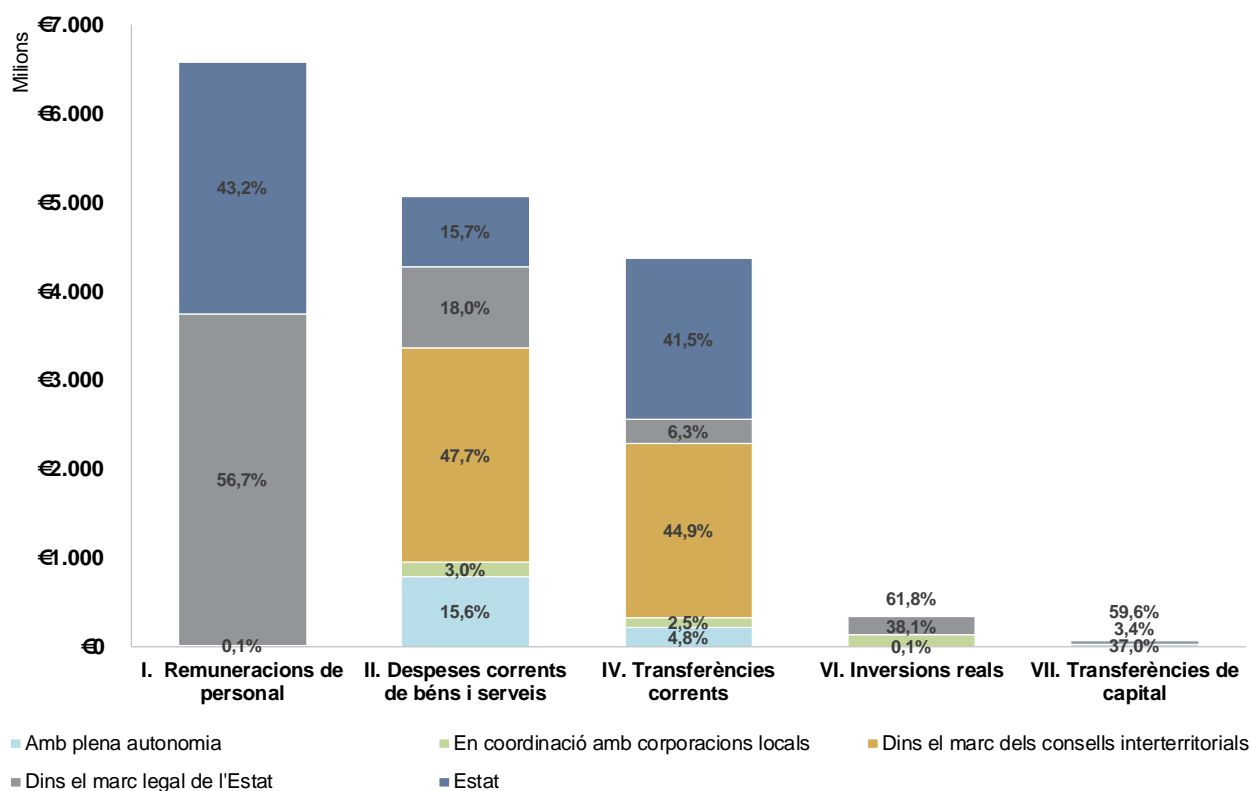
I en relació a l'atenció primària de salut, la Generalitat de Catalunya pot prendre decisions amb plena autonomia que afecten tan sols un 13,2% de la despesa. Les decisions preses en el si dels consells interterritorials suposen un 44,6% de la despesa, les que es prenen dins del marc legal establert per l'Estat representen un 23,2%, i té nul·la capacitat de decisió sobre el 19%.

El Gràfic 5 mostra quina és la naturalesa econòmica de la despesa realitzada per la Generalitat de Catalunya segons el seu grau d'autonomia. Tal com es pot observar, la seva autonomia sobre les despeses de remuneracions de personal, les quals representen el 40,1% de la despesa analitzada, és pràcticament nul·la. Com ja s'ha posat de manifest en els apartats anteriors, les decisions sobre les remuneracions del personal les pren directament l'Estat o es troben regulades per l'Estat. La seva autonomia també és limitada en relació a les transferències corrents, que representen el 26,6% de la seva despesa. Aquesta autonomia tan limitada en relació a les transferències corrents s'explica perquè aquestes corresponen principalment al programa de promoció de l'autonomia personal, al programa d'atenció primària de salut i al programa d'educació universitària, en els que ja s'ha vist que el marge per a la presa de decisions de la Generalitat és més limitat.

En canvi, s'observa que l'autonomia de la Generalitat és més elevada per prendre decisions sobre les seves inversions reals (capítol VI) i

sobre les seves transferències de capital (capítol VII), en les que pot prendre decisions amb una autonomia elevada sobre un 38,2% i un 40,4% de la seva despesa, respectivament. Finalment, en relació a les despeses corrents de béns i serveis, la Generalitat pot prendre decisions amb una autonomia elevada sobre el 18,6% d'aquesta despesa; la seva autonomia seria més limitada per al 65,7% de la despesa; i nul·la per al 15,7% de la despesa.

Gràfic 5. Naturalesa econòmica de la despesa segons el grau d'autonomia de la Generalitat de Catalunya (% sobre el total)



Font: elaboració pròpia a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017. S'inclou la totalitat de despesa consolidada del Sector públic de la Generalitat, excloent els capítols financers (3, 8 i 9) i els fons destinats al pagament de la PMTE i el FEAGA.

6.

Reflexions finals

D'acord amb la Teoria del federalisme fiscal, quan es parla de descentralització és rellevant tenir en compte les seves diferents dimensions. D'una banda, es parla de divisió formal de responsabilitats de despesa i d'ingressos entre nivells de govern, i d'altra banda, de l'estructura vertical de la presa de decisions. Sovint, les mesures de descentralització es centren només en la primera d'aquestes dimensions, quantificant quin percentatge de la despesa o de l'ingrés total correspon als nivells subcentrals de govern. Ara bé, aquest tipus de mesures ofereixen una imatge parcial de la descentralització d'un país, sent necessari complementar-les amb mesures que recullin el poder de decisió dels diferents nivells de govern envers les seves despeses i els seus ingressos.

Tal com s'ha exposat en aquest estudi, per la banda de l'ingrés l'OCDE ha realitzat avenços importants, en facilitar dades sobre les diferents fonts de finançament dels governs subcentrals de diferents països, tenint en compte el seu grau d'autonomia per determinar aquests ingressos. En canvi, per la banda de la despesa, resulta més difícil trobar mesures que tinguin en compte l'autonomia dels governs subcentrals. El desenvolupament d'aquest tipus de mesura requereix la realització d'una anàlisi de la regulació de cada país, que resultaria molt laboriós de realitzar, tenint en compte que aquesta serà diferent per a les diferents funcions de despesa. Alguns estudis que han avançat en aquest sentit, i que han servit de base per al desenvolupament de la metodologia utilitzada en aquest estudi, són els treballs de Bach et al. (2009), que desenvolupa un marc teòric general que es pot adaptar a diferents àmbits de despesa; OCDE (2004), que analitza el poder de decisió dels governs subcentrals en l'àmbit educatiu; o Paris et al. (2010), que analitza el poder de decisió dels governs subcentrals en l'àmbit sanitari.

La metodologia desenvolupada en aquest estudi ha permès, doncs, fer una aproximació quantitativa a l'estudi de l'autonomia Catalunya en relació a la seva despesa en protecció social, salut i educació, a partir d'una revisió exhaustiva del marc legal establert. La mateixa anàlisi seria, doncs, fàcilment extensible a la resta de comunitats autònomes,

amb unes competències similars a les de la Generalitat de Catalunya.

L'anàlisi realitzada per programes de despesa ha permès observar que, si bé la Generalitat de Catalunya tindria un marge per a la presa de decisions molt ampli en determinats programes de despesa, el pes d'aquests programes sobre el total de despesa és molt reduït. Per tant, si la Generalitat de Catalunya incrementés la seva despesa en aquests programes, l'indicador sobre el percentatge de despesa sobre el que disposa un nivell d'autonomia elevat per a la presa de decisions també s'incrementaria, tot i que la seva autonomia no hagi variat. Aquest és un dels principals inconvenients de l'indicador desenvolupat en aquest estudi.

Un altre inconvenient, és que resulta difícil mesurar fins a quin punt les decisions de despesa es troben limitades o no pel finançament de la Generalitat. Així, si el finançament de la Generalitat de Catalunya és limitat, aquesta haurà de dedicar la seva despesa a complir amb les seves obligacions, i per tant dirigirà una major part de la seva despesa a finançar programes sobre els quals la seva autonomia és més limitada. En canvi, si el finançament de la Generalitat de Catalunya és elevat, tindrà més marge de maniobra per poder dirigir un major percentatge de la seva despesa a programes en els quals la seva autonomia per a la presa de decisions és més àmplia.

Per tant, si bé aquesta metodologia no està exempta d'inconvenients, suposa un primer pas cap a la mesura de l'autonomia de les comunitats autònomes per prendre decisions de despesa, i que pot servir de referència a l'estat espanyol. En termes generals, les estadístiques internacionals que mostren el grau de descentralització a Espanya porten a la conclusió de que es tracta d'un país altament descentralitzat, en el qual les principals funcions de l'estat del benestar es troben en mans de les comunitats autònomes. Ara bé, l'anàlisi realitzada en aquest estudi mostra que, si bé les polítiques de protecció social, salut i educació es troben formalment descentralitzades, el poder de decisió de les comunitats autònomes en general, i de la Generalitat de Catalunya en particular, sobre la despesa corresponent és molt limitat.

Així, s'ha mostrat com la regulació establerta per part de l'Estat només permet a la Generalitat de Catalunya prendre decisions amb un grau d'autonomia elevat sobre un 8,7% de la despesa corresponent a aquestes tres polítiques de despesa. Per contra, l'autonomia de presa de decisions de la Generalitat és molt limitada en relació al 58,1% de la seva despesa, doncs correspon a funcions les decisions sobre les quals es prenen en el si d'un consell interterritorial o del marc legislatiu

establert per l'Estat; i la seva autonomia és nul·la en relació al 33,2% de la seva despesa.

Bona part d'aquesta autonomia tan limitada per prendre decisions de despesa vindria explicada perquè l'autonomia que té la Generalitat de Catalunya per prendre decisions sobre les remuneracions de personal, que representen el 40,1% de la seva despesa és molt limitada. Així, s'ha observat que les decisions que determinen la despesa en remuneracions de personal, bàsicament nombre de treballadors i salaris, es troben regulades per l'Estat o és l'Estat mateix qui les pren. Els capítols de despesa sobre els que l'autonomia per a la presa de decisions és més àmplia, són els d'inversions i transferències de capital, amb un pes molt reduït sobre la despesa total.

El fet de que el pes dels programes i capítols de despesa en els quals l'autonomia de la Generalitat és més elevada, siguin també els programes i capítols amb un pes més reduït en el conjunt de la despesa de la Generalitat, pot estar indicant que el seu finançament és insuficient per cobrir totes les funcions de despesa que són de la seva competència, pel que acaba enfocant aquesta despesa cap als programes en els quals no té marge de maniobra per proveir un nivell de servei diferent a l'estipulat pel govern de l'Estat; o que els programes en els quals l'Estat ha donat més marge de maniobra a les comunitats autònomes són també els menys rellevants en termes pressupostaris. En qualsevol cas, si es vol avançar cap a un model d'hisenda realment descentralitzat és necessari corregir la situació actual, en la que les comunitats autònomes tenen un grau d'autonomia molt limitat per a prendre decisions sobre la seva despesa degut, d'una banda, a la regulació establerta; i d'altra banda, tot i que és una qüestió que no s'ha analitzat en aquest estudi, a la limitació del seu finançament i la seva poca autonomia per poder incrementar els seus ingressos.

7.

Bibliografia

- Abdelhak, F., Chung, J., Du, J. i Stevens, V. 2012. *Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current Methodologies*. IDG Working Paper No. 2012-01. Urban Institute on International Development and Governance.
- Bach, S., Blöchliger, H. i Wallau, D. (2009). *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Bird, R. M. 2000. *Rationales and Forms of Decentralization*. Paper presented at the Rotman School of Management, University of Toronto.
- Bird, R. M. i Vaillancourt, F. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press. United Kingdom, Cambridge.
- Ebel, R. D., i Yilmaz, S. 2002. *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. The World Bank, World Bank Institute, Economic Policy and Poverty Reduction Division. Policy Research Working Paper 2809.
- Litvack, J., Ahmad, J. i Bird, R. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank, Washington D.C.
- Martínez-Celorrio, X. (2015). *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Atona.
- Martinez-Vazquez, J., i McNab, R. 1997. *Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance*. Working Paper Series No. 97-6. Atlanta: School of Policy Studies, Georgia State University.
- Oates, W.E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace and Jovanovich, New York.
- OECD (2004). *Education at a Glance 2004*. OECD Indicators. OECD

Publishing, Paris.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2013). *Measuring Fiscal Decentralization: Concepts and Policies*. OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Paris, V., M. Devaux i L. Wei (2010). *Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries*. OECD Health Working Papers, No. 50, OECD Publishing, Paris.

Stagarescu, D. 2004. Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends. Centre for European Economic Research. Discussion Paper No. 04-74.

Steffensen, J., Trollegaard, S. (2000). *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision: Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies*. The National Association of Local Authorities in Denmark.

USAID (2009). *Democratic Decentralization Programming Handbook*. Washington D.C. June 2009.

USAID (2010). *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*. Washington D.C.: December 2010

Annex 1: Anàlisi qualitativa de l'autonomia de despesa de la Generalitat de Catalunya

Quadre A1.1. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.3 de Suport a les famílies

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei					
i.2.a	Serveis socials i prestacions a les famílies	x				
i.2.b	Lluita contra la violència masclista					x
i.2.c	Seguretat social					x
i.2.d	Famílies nombroses					x
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei					
i.3.a	Serveis socials i prestacions a les famílies		x			
i.3.b	Lluita contra la violència masclista					x
i.3.c	Seguretat social					x
i.3.d	Famílies nombroses					x
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei		x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o <u>inversions en infraestructures</u>		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres <u>contribucions dels usuaris</u>	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació <u>de personal</u>				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució <u>del personal</u>					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal	x				
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei	x				
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa		x			
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei		x			
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei		x			

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.2. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.4 Atenció a la immigració

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei		x			
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei		x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal	x				
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei	x				
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa		x			
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei		x			
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei		x			

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.3. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.5 de Promoció de l'autonomia personal

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.1.a	Nivell mínim					x
i.1.b	Nivell addicional acordat			x		
i.1.c	Segon nivell addicional	x				
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei					x
i.2.a	Nivell mínim					x
i.2.b	Nivell addicional acordat			x		
i.2.c	Segon nivell addicional	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei					x
i.3.a	Nivell mínim					x
i.3.b	Nivell addicional acordat			x		
i.3.c	Segon nivell addicional	x				
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei					x
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei				x	
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures				x	
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei					
ii.4.a	Nivell mínim					x
ii.4.b	Nivell addicional acordat				x	
ii.4.c	Segon nivell addicional	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris			x		
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs					
ii.6.a	Nivell mínim					x
ii.6.b	Nivell addicional acordat				x	
ii.6.c	Segon nivell addicional	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal				x	
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal			x		
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials				x	
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					x
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei			x		
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei			x		

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.4. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.6 d'Igualtat i respecte a la diversitat

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei		x			
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei		x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal	x				
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei	x				
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa		x			
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei		x			
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei		x			

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.5. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.7 de Inclusió social i lluita contra la pobresa

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei		x			
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei		x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal	x				
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei	x				
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa		x			
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei		x			
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei		x			

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.6. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en el programa 3.1.8 d'Atenció a la infància i l'adolescència

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei		x			
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei		x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o <u>inversions en infraestructures</u>		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres <u>contribucions dels usuaris</u>	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de <u>personal</u>				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del <u>personal</u>					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal	x				
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei	x				
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa		x			
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei		x			
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei		x			

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.7. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.1.1 d'Atenció primària de salut

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei					
i.2.a	Servei d'atenció primària				x	
i.2.b	Prestació farmacèutica					x
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei			x		
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei	x				
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures	x				
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris					
ii.5.a	Preus públics	x				
ii.5.b	Contribucions dels usuaris					x
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.2.a	Serveis concertats	x				
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials				x	
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					
iv.2.a	Cartera de serveis comuns			x		
iv.2.b	Cartera de serveis complementària	x				
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei	x				
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.8. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.1.2 d'Atenció especialitzada de salut

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei				x	
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei			x		
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei	x				
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures	x				
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.2.a	Serveis concertats	x				
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials				x	
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					
iv.2.a	Cartera de serveis comuns			x		
iv.2.b	Cartera de serveis complementària	x				
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei	x				
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.9. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.1.4 de Salut pública

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei				x	
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei			x		
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei	x				
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures	x				
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.2.a	Serveis concertats	x				
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					
iv.2.a	Cartera de serveis comuns			x		
iv.2.b	Cartera de serveis complementària	x				
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei	x				
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.10. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.1.9 d'Altres serveis de salut

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei				x	
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei			x		
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei	x				
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures	x				
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris	x				
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.2.a	Serveis concertats	x				
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials				x	
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					
iv.2.a	Cartera de serveis comuns			x		
iv.2.b	Cartera de serveis complementària	x				
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei	x				
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.11. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.2.1 de Educació general

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei				x	
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei				x	
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei				x	
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei		x			
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris				x	
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs		x			
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de pendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					x
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei				x	
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.12. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.2.2 de Educació universitària

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya			Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	
i	Autonomia política				
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei				x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei				x
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei				x
ii	Autonomia pressupostària				
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei				x
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei	x			
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures	x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x			
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris				x
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x			
iii	Autonomia sobre els inputs				
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió				x
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x			
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal				
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari				x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x
iii.4.c	Retribucions del personal laboral	x			
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x			
iv	Autonomia sobre els outputs				
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei				x
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa			x	
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei				x
v	Seguiment i avaluació				
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei				x

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.13. Nivell d'autonomia de la Generalitat en Política de despesa del programa 4.2.4 de Serveis complementaris a l'educació

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					x
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei	x				
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei	x				
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei		x			
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.	x				
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures		x			
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris				x	
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei				x	
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa				x	
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei	x				
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei	x				

Font: Elaboració pròpia

Quadre A1.14. Nivell d'autonomia de la Generalitat de Catalunya en Política de despesa del programa 4.2.5 de Beques i ajuts a l'estudi

Cod	Indicador	Generalitat de Catalunya				Estat
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat	
i	Autonomia política					
i.1	Quin nivell de govern determina l'obligació de prestar el servei					
i.1.a	Beques estatals					x
i.1.b	Beques autonòmiques	x				
i.2	Quin nivell de govern és el que regula la configuració del servei					
i.2.a	Beques estatals					x
i.2.b	Beques autonòmiques				x	
i.3	Quin nivell de govern determina els objectius del servei					
i.3.a	Beques estatals					x
i.3.b	Beques autonòmiques				x	
ii	Autonomia pressupostària					
ii.1	Quin nivell de govern determina el volum de recursos a gastar en aquest servei					
i.1.a	Beques estatals					x
i.1.b	Beques autonòmiques	x				
ii.2	Quin nivell de govern determina l'ús dels recursos destinats a aquest servei.					
ii.2.a	Beques estatals					x
ii.2.b	Beques autonòmiques				x	
ii.3	Quin nivell de govern s'encarrega de decidir sobre les despeses de capital o inversions en infraestructures					
ii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de finançar el servei					
ii.4.a	Beques estatals					x
ii.4.b	Beques autonòmiques	x				
ii.5	Quin nivell de govern es l'encarregat de regular els preus públics o altres contribucions dels usuaris					
ii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat del finançament dels inputs	x				
iii	Autonomia sobre els inputs					
iii.1	Quin nivell de govern determina el règim de provisió	x				
iii.2	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la contractació de personal				x	
iii.3	Quin nivell de govern és l'encarregat de la gestió de personal	x				
iii.4	Quin nivell de govern és l'encarregat de prendre decisions sobre la retribució del personal					
iii.4.a	Retribucions bàsiques del personal funcionari					x
iii.4.b	Retribucions complementàries del personal funcionari				x	
iii.4.c	Retribucions del personal laboral				x	
iii.4.d	Incentius al rendiment i activitats extraordinàries				x	
iii.5	Quin nivell de govern és l'encarregat de la formació i acreditació del personal				x	
iii.6	Quin nivell de govern és l'encarregat dels mitjans materials	x				
iv	Autonomia sobre els outputs					
iv.1	Quin nivell de govern determina la cobertura del servei					
iv.1.a	Beques estatals					x
iv.1.b	Beques autonòmiques				x	
iv.2	Quin nivell de govern determina les prestacions incloses en el programa					
iv.2.a	Beques estatals					x
iv.2.b	Beques autonòmiques				x	
iv.3	Quin nivell de govern determina la qualitat del servei					
iv.3.a	Beques estatals					x
iv.3.b	Beques autonòmiques				x	
v	Seguiment i avaluació					
v.1	Quin nivell de govern realitza el seguiment i avaluació del servei				x	

Font: Elaboració pròpia

Annex 2: Anàlisi quantitativa de l'autonomia de despesa de la Generalitat de Catalunya

Quadre A2.1. Despeses per programes segons el grau d'autonomia de la despesa de la Generalitat de Catalunya. Milers d'euros.

Cod	Programa	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL	% sobre TOTAL
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat			
31	PROTECCIÓ SOCIAL	184.031	265.751	22	258.477	1.250.032	1.958.312	11,9%
313	Suport a les famílies	3.637	16.042	-	279	85	20.043	0,1%
314	Atenció a la immigració	8.011	1.103	-	-	-	9.114	0,1%
315	Promoció de l'autonomia personal	-	-	22	237.359	1.235.637	1.473.018	9,0%
316	Igualtat i respecte a la diversitat	4.927	501	-	-	-	5.428	0,0%
317	Inclusió social i lluita contra pobresa	127.495	85.402	-	-	-	212.897	1,3%
318	Atenció a la infància i l'adolescència	39.962	162.704	-	20.839	14.310	237.814	1,4%
41	SALUT	732.924	-	3.587.312	3.225.096	1.244.078	8.789.410	53,5%
411	Atenció primària de salut	331.749.76	-	1,123,585.97	585,083.94	477,705.60	2.518.125	15,3%
412	Atenció especialitzada de salut	340,937.88	-	2,411,054.65	2,317,525.63	723,293.12	5.792.811	35,3%
414	Salut pública	23,561.55	-	52,671.36	18,058.33	27,546.50	121.838	0,7%
419	Altres serveis de salut	265,634.37	-	-	75,468.75	15,532.35	356.635	2,2%
42	EDUCACIÓ *	113.466	130.145	789.989	1.678.763	2.960.902	5.673.266	34,5%
421	Educació general	72.845	130.145	-	1.547.063	2.825.169	4.575.223	27,9%
422	Educació universitària	39.126	-	789.989	32	2.591	831.738	5,1%
424	Serveis complementaris a l'educació	1.479	-	-	131.626	46	133.151	0,8%
425	Beques i ajuts a l'estudi	16	-	-	41	133.097	133.154	0,8%
TOTAL		1.030.422	395.896	4.377.323	5.162.335	5.455.011	16.420.988	100,0%

Font: Elaboració pròpia. Notes(*) S'exclou l'anàlisi de la política d'Ensenyament al programa 4.2.6 de Formació del personal docent

Quadre A2.2. Despeses per programes segons el grau d'autonomia de la despesa de la Generalitat de Catalunya. Distribució percentual.

Cod	Programa	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
		Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
31	PROTECCIÓ SOCIAL	9,4%	13,6%	0,0%	13,2%	63,8%	100,0%
313	Suport a les famílies	18,1%	80,0%	0,0%	1,4%	0,4%	100,0%
314	Atenció a la immigració	87,9%	12,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
315	Promoció de l'autonomia personal	0,0%	0,0%	0,0%	16,1%	83,9%	100,0%
316	Igualtat i respecte a la diversitat	90,8%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
317	Inclusió social i lluita contra pobresa	59,9%	40,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
318	Atenció a la infància i l'adolescència	16,8%	68,4%	0,0%	8,8%	6,0%	100,0%
41	SALUT	8,3%	0,0%	40,8%	36,7%	14,2%	100,0%
411	Atenció primària de salut	13,2%	0,0%	44,6%	23,2%	19,0%	100,0%
412	Atenció especialitzada de salut	5,9%	0,0%	41,6%	40,0%	12,5%	100,0%
414	Salut pública	19,3%	0,0%	43,2%	14,8%	22,6%	100,0%
419	Altres serveis de salut	74,5%	0,0%	0,0%	21,2%	4,4%	100,0%
42	EDUCACIÓ *	2,0%	2,3%	13,9%	29,6%	52,2%	100,0%
421	Educació general	1,6%	2,8%	0,0%	33,8%	61,7%	100,0%
422	Educació universitària	4,7%	0,0%	95,0%	0,0%	0,3%	100,0%
424	Serveis complementaris a l'educació	1,1%	0,0%	0,0%	98,9%	0,0%	100,0%
425	Beques i ajuts a l'estudi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
TOTAL		6,3%	2,4%	26,7%	31,4%	33,2%	100,0%

Font: Elaboració pròpia. Notes(*) S'exclou l'anàlisi de la política d'Ensenyament al programa 4.2.6 de Formació del personal docent

Quadre A2.3. Despeses per capítols segons el grau d'autonomia de la despesa de la Generalitat de Catalunya. Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	9.664	-	-	3.732.946	2.845.712	6.588.322
II. Despeses corrents de béns i serveis	790.629	153.512	2.416.169	912.251	793.934	5.066.494
IV. Transferències corrents	208.601	111.215	1.961.155	273.346	1.815.366	4.369.682
VI. Inversions reals	190	129.193	-	209.383	-	338.766
VII. Transferències de capital	21.338	1.976	-	34.410	-	57.725
TOTAL	1.030.422	395.896	4.377.323	5.162.335	5.455.011	16.420.988

Font: Elaboració pròpia

Quadre A2.4. Despeses per capítols segons el grau d'autonomia de la despesa de la Generalitat de Catalunya. Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,1%	0,0%	0,0%	56,7%	43,2%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	15,6%	3,0%	47,7%	18,0%	15,7%	100,0%
IV. Transferències corrents	4,8%	2,5%	44,9%	6,3%	41,5%	100,0%
VI. Inversions reals	0,1%	38,1%	0,0%	61,8%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	37,0%	3,4%	0,0%	59,6%	0,0%	100,0%
TOTAL	6,3%	2,4%	26,7%	31,4%	33,2%	100,0%

Font: Elaboració pròpia

Annex 3: Anàlisi quantitativa de l'autonomia de despesa de la Generalitat de Catalunya per programes

Despesa en política 3.1 de Protecció Social Programa Sort a les famílies (programa 313)

Quadre A3.1. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Suport a les famílies (programa 313). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	279	85	364
II. Despeses corrents de béns i serveis	622	9.999	0	0	0	10.621
IV. Transferències corrents	3.015	5.680	0	0	0	8.695
VI. Inversions reals	0	363	0	0	0	363
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	3.637	16.042	0	279	85	20.043

Quadre A3.2. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Suport a les famílies (programa 313). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	76,5%	23,5%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	5,9%	94,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	34,7%	65,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	18,1%	80,0%	0,0%	1,4%	0,4%	100,0%

Programa Atenció a la immigració (programa 314)

Quadre A3.3. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció a la immigració (programa 314). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	0	0	0
II. Despeses corrents de béns i serveis	637	1.083	0	0	0	1.720
IV. Transferències corrents	7.374	20	0	0	0	7.394
VI. Inversions reals	0	0	0	0	0	0
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	8.011	1.103	0	0	0	9.114

Quadre A3.4. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció a la immigració (programa 314). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	-	-	-	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	37,0%	63,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	99,7%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	-	-	-	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	87,9%	12,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Programa Promoció de l'autonomia personal (programa 315)

Quadre A3.5. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Promoció de l'autonomia personal (programa 315). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	48.878	18.439	67.317
II. Despeses corrents de béns i serveis	0	0	22	21.019	683.395	704.436
IV. Transferències corrents	0	0	0	152.238	533.803	686.040
VI. Inversions reals	0	0	0	14.827	0	14.827
VII. Transferències de capital	0	0	0	397	0	397
Total	0	0	22	237.359	1.235.637	1.473.018

Quadre A3.6. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Promoció de l'autonomia personal (programa 315). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	72,6%	27,4%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	97,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,0%	0,0%	0,0%	22,2%	77,8%	100,0%
VI. Inversions reals	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	16,1%	83,9%	100,0%

Programa Igualtat i respecte a la diversitat (programa 316)

Quadre A3.7. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Igualtat i respecte a la diversitat (programa 316). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	0	0	0
II. Despeses corrents de béns i serveis	124	201	0	0	0	325
IV. Transferències corrents	4.802	0	0	0	0	4.802
VI. Inversions reals	0	0	0	0	0	0
VII. Transferències de capital	0	300	0	0	0	300
Total	4.927	501	0	0	0	5.428

Quadre A3.8. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Igualtat i respecte a la diversitat (programa 316). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	-	-	-	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	38,2%	61,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	-	-	-	-	-	-
VII. Transferències de capital	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	90,8%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Programa Inclusió social i lluita contra pobresa (programa 317)

Quadre A3.9. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Inclusió social i lluita contra pobresa (programa 317). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	0	0	0
II. Despeses corrents de béns i serveis	405	6.638	0	0	0	7.043
IV. Transferències corrents	127.090	78.676	0	0	0	205.765
VI. Inversions reals	0	80	0	0	0	80
VII. Transferències de capital	0	8	0	0	0	8
Total	127.495	85.402	0	0	0	212.897

Quadre A3.10. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Inclusió social i lluita contra pobresa (programa 317). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	-	-	-	-	-	-
II. Despeses corrents de béns i serveis	5,8%	94,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	61,8%	38,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	59,9%	40,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Programa Atenció a la infància i l'adolescència (programa 318)

Quadre A3.11. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció a la infància i l'adolescència (programa 318). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	20.839	14.310	35.149
II. Despeses corrents de béns i serveis	5.525	135.591	0	0	0	141.116
IV. Transferències corrents	34.437	24.235	0	0	0	58.672
VI. Inversions reals	0	2.878	0	0	0	2.878
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	39.962	162.704	0	20.839	14.310	237.814

Quadre A3.12. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció a la infància i l'adolescència (programa 318). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	59,3%	40,7%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	3,9%	96,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	58,7%	41,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	16,8%	68,4%	0,0%	8,8%	6,0%	100,0%

Despesa en política 4.1 de Salut

Programa Atenció primària de salut (programa 411)

Quadre A3.13. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció primària de salut (programa 411). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	473.571	477.706	951.277
II. Despeses corrents de béns i serveis	285.617	0	2.239	111.513	0	399.368
IV. Transferències corrents	0	0	1.121.347	0	0	1.121.347
VI. Inversions reals	46.133	0	0	0	0	46.133
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	331.750	0	1.123.586	585.084	477.706	2.518.125

Quadre A3.14. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció primària de salut (programa 411). Distribució percentua

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	49,8%	50,2%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	71,5%	0,0%	0,6%	27,9%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	13,2%	0,0%	44,6%	23,2%	19,0%	100,0%

Programa Atenció especialitzada de salut (programa 412)

Quadre A3.15. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció especialitzada de salut (programa 412). Milers d'euros

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	1.574.751	723.293	2.298.044
II. Despeses corrents de béns i serveis	156.087	0	2.411.055	741.666	0	3.308.808
IV. Transferències corrents	6.036	0	0	1.108	0	7.144
VI. Inversions reals	144.801	0	0	0	0	144.801
VII. Transferències de capital	34.013	0	0	0	0	34.013
Total	340.938	0	2.411.055	2.317.526	723.293	5.792.811

Quadre A3.16. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Atenció especialitzada de salut (programa 412). Distribució percentua

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	68,5%	31,5%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	4,7%	0,0%	72,9%	22,4%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	84,5%	0,0%	0,0%	15,5%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	5,9%	0,0%	41,6%	40,0%	12,5%	100,0%

Programa Salut pública (programa 414)

Quadre A3.17. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Salut pública (programa 414). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	18.002	27.547	45.548
II. Despeses corrents de béns i serveis	11.656	0	1.702	57	0	13.414
IV. Transferències corrents	11.888	0	50.969	0	0	62.857
VI. Inversions reals	18	0	0	0	0	18
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	23.562	0	52.671	18.058	27.547	121.838

Quadre A3.18. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Salut pública (programa 414). Distribució percentu

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	39,5%	60,5%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	86,9%	0,0%	12,7%	0,4%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	18,9%	0,0%	81,1%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	19,3%	0,0%	43,2%	14,8%	22,6%	100,0%

Programa Altres serveis de salut (programa 419)

Quadre A3.19. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Altres serveis de salut (programa 419). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	49.413	15.532	64.945
II. Despeses corrents de béns i serveis	255.165	0	0	26.056	0	281.221
IV. Transferències corrents	6.867	0	0	0	0	6.867
VI. Inversions reals	3.603	0	0	0	0	3.603
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	265.634	0	0	75.469	15.532	356.635

Quadre A3.20. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Altres serveis de salut (programa 419). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	76,1%	23,9%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	90,7%	0,0%	0,0%	9,3%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	74,5%	0,0%	0,0%	21,2%	4,4%	100,0%

Despesa en política 4.2 d'Educació

Programa Educació general (programa 421)

Quadre A3.21. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Educació general (programa 421). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	797	0	0	1.546.972	1.566.151	3.113.920
II. Despeses corrents de béns i serveis	72.049	0	0	91	110.251	182.390
IV. Transferències corrents	0	2.605	0	0	1.148.767	1.151.371
VI. Inversions reals	0	125.872	0	0	0	125.872
VII. Transferències de capital	0	1.668	0	0	0	1.668
Total	72.845	130.145	0	1.547.063	2.825.169	4.575.223

Quadre A3.22. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Educació general (programa 421). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	49,7%	50,3%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	39,5%	0,0%	0,0%	0,0%	60,4%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	99,8%	100,0%
VI. Inversions reals	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	1,6%	2,8%	0,0%	33,8%	61,7%	100,0%

Programa Educació universitària (programa 422)

Quadre A3.23. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Educació universitària (programa 422). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	8.868	0	0	0	2.591	11.458
II. Despeses corrents de béns i serveis	2.719	0	1.151	32	0	3.902
IV. Transferències corrents	6.012	0	788.838	0	0	794.850
VI. Inversions reals	190	0	0	0	0	190
VII. Transferències de capital	21.338	0	0	0	0	21.338
Total	39.126	0	789.989	32	2.591	831.738

Quadre A3.24. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Educació universitària (programa 422). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	77,4%	0,0%	0,0%	0,0%	22,6%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	69,7%	0,0%	29,5%	0,8%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,8%	0,0%	99,2%	0,0%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VII. Transferències de capital	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	4,7%	0,0%	95,0%	0,0%	0,3%	100,0%

Programa Serveis complementaris a l'educació (programa 424)

Quadre A3.25. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Serveis complementaris a l'educació (programa 424). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	200	46	245
II. Despeses corrents de béns i serveis	399	0	0	11.427	0	11.826
IV. Transferències corrents	1.080	0	0	120.000	0	121.080
VI. Inversions reals	0	0	0	0	0	0
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	1.479	0	0	131.626	46	133.151

Quadre A3.26. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Serveis complementaris a l'educació (programa 424). Distribució percentual

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	81,4%	18,6%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	3,4%	0,0%	0,0%	96,6%	0,0%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,9%	0,0%	0,0%	99,1%	0,0%	100,0%
VI. Inversions reals	-	-	-	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	1,1%	0,0%	0,0%	98,9%	0,0%	100,0%

Programa Beques i ajuts a l'estudi (programa 425)

Quadre A3.27. Despeses per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Beques i ajuts a l'estudi (programa 425). Milers d'euros.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0	0	0	41	13	54
II. Despeses corrents de béns i serveis	16	0	0	0	288	304
IV. Transferències corrents	0	0	0	0	132.796	132.796
VI. Inversions reals	0	0	0	0	0	0
VII. Transferències de capital	0	0	0	0	0	0
Total	16	0	0	41	133.097	133.154

Quadre A3.28. Distribució % de la despesa per capítol segons el grau d'autonomia en el programa Beques i ajuts a l'estudi (programa 425). Distribució percentual.

Capítol	Generalitat de Catalunya				Estat	TOTAL
	Amb plena autonomia	En coordinació amb corporacions locals	Dins el marc dels consells interterritorials	Dins el marc legal de l'Estat		
I. Remuneracions de personal	0,0%	0,0%	0,0%	76,4%	23,6%	100,0%
II. Despeses corrents de béns i serveis	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%	94,7%	100,0%
IV. Transferències corrents	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
VI. Inversions reals	-	-	-	-	-	-
VII. Transferències de capital	-	-	-	-	-	-
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%