

Informe sobre el Projecte de decret de creació de la Gerència de Serveis Comuns de la primera fase del Districte Administratiu a Barcelona, dins de l'organització de la Direcció de Serveis del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda

L'Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General d'Administració Digital, de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, de conformitat amb el que preveu l'article 39.b) del Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, emet l'informe següent:

❖ **Antecedents**

1. En data 5 de desembre de 2019, mitjançant eValisa, l'advocat en cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda informa de la incorporació al Fòrum del SIGOV de la iniciativa corresponent al *Projecte de decret de creació de la Gerència de Serveis Comuns de la primera fase del Districte Administratiu a Barcelona, dins de l'organització de la Direcció de Serveis del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda* (SIG19VEH1815), als efectes de l'emissió del corresponent informe per part d'aquesta Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic.
2. L'objecte essencial d'aquest Projecte de decret és la creació de la Gerència de Serveis Comuns per a la gestió del complex de la primera fase del Districte Administratiu de la Marina de Port, a Barcelona adscrita a la Direcció de Serveis del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

❖ **Consideracions**

1. Consideracions generals

Amb caràcter general, per a l'avaluació i anàlisi de les propostes de creació, modificació o supressió de les estructures organitzatives, l'Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic es basa en els criteris següents:

- L'estructura orgànica ha de ser coherent i s'han d'evitar estructures extremes o patologies estructurals.
- La norma de creació de les unitats administratives, òrgans, unitats laborals, unitats reservades a personal eventual i àrees funcionals ha d'indicar-ne les funcions, la denominació, la dependència o la integració, i la naturalesa si aquesta no es dedueix de la denominació.

- La creació d'unitats administratives ha d'estar fonamentada clarament per tal de no caure en la creació d'unitats innecessàries que pertorbin el funcionament de les unitats directives en què estiguin integrades i que puguin conduir a una hiperinflació estructural.
- Un òrgan actiu (Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya) està justificat quan les funcions que té atribuïdes aconsellen o obliguen a crear-lo (per exemple, quan emet resolucions o actes que produeixen efectes directes respecte dels ciutadans) o bé quan té adscrit un nombre significatiu d'efectius de tal manera que estem davant d'un lloc de comandament efectiu.
- No es pot crear una unitat administrativa, àrea funcional o unitat laboral que impliqui duplicar les funcions d'una altra ja existent (o d'un lloc singular) si no se suprimeix o es restringeix la competència d'aquesta.
- No s'ha de crear una unitat administrativa, quan les funcions i tasques que se li encomanarien poden ser dutes a terme per altres ja existents, per persones que ocupin altres llocs de treball, o mitjançant una major racionalització de la utilització dels recursos tecnològics.
- Les normes d'estructura han d'enumerar funcions i no activitats o tasques.
- L'enumeració de funcions ha de seguir una lògica de menor a major grau de detall. Les funcions d'una direcció general s'han de formular en termes més genèrics que els d'una secció, evitant que es repeteixin o s'utilitzin fórmules molt similars de funcions per a òrgans amb relació de dependència. També s'ha de seguir un ordre de major a menor importància.
- En els supòsits de disposicions en què es reguli el canvi de denominació d'unitats administratives, s'ha de tenir present que correspon al Departament que fa la proposta garantir que aquestes mantenen de forma substancial unes mateixes característiques i àmbit funcional.

2. Consideracions sobre l'impacte quantitatiu i qualitatiu de les modificacions proposades en l'estructura del Departament de Territori i Sostenibilitat

- a. Altes.- El Projecte de decret implica la creació dels següents 7 òrgans actius en l'estructura del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, sota la dependència de la Direcció de Serveis:
- La Gerència de Serveis Comuns, amb rang orgànic de sub-direcció general
 - El Servei de Gestió Integral de l'Edifici
 - El Servei d'Acció Transversal i Serveis Interns
 - El Servei a les Persones i l'Organització Documental
 - La Oficina d'Atenció Ciutadana, amb rang orgànic de servei
 - La Secció de Seguiment econòmic i Logística
 - La Secció d'Organització Documental

- b. Baixes.- Correlativament, l'estructura afectada dels departaments que es traslladen al Districte Administratiu comporta la supressió dels següents òrgans actius:

Del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda:

- El Servei de Règim Interior, Atenció a la Ciutadania i Polítiques Sostenibles de la Sub-direcció General de Recursos Humans i Règim Interior de la Direcció de Serveis.
- El Servei d'Obres, Instal·lacions i Manteniment de la Sub-direcció General de Gestió Econòmica, Contractació i Patrimoni de la Direcció de Serveis.

Del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública

- El Servei de Règim Interior i Prevenció de Riscos i la Secció de Serveis Generals de la Sub-direcció General de Recursos Humans i Règim Interior de la Direcció de Serveis.
- El Negociat de Règim Interior de la Direcció General de Funció Pública.

Del Departament de Justícia

- L'Àrea de Règim Interior i Serveis Generals (amb rang orgànic de servei), el Negociat de Majordomia i Serveis Generals i el Negociat de Registre de Documents de la Sub-direcció General de Patrimoni, Obres i Serveis de la Direcció de Serveis.

⇒ D'acord amb això, el Projecte de decret implica la creació d'1 sub-direcció general, 4 serveis i 2 seccions, i la supressió de 4 serveis, 1 secció i 3 negociats.

- c. Modificació estructural específica del Departament de Justícia

- Es crea l'Àrea de Coordinació i Avaluació de Serveis Generals, amb rang orgànic de servei i dependent de la Sub-direcció General de Patrimoni, Obres i Serveis.
- Es suprimeix la Unitat de Qualitat i Control de la Despesa, configurada com a àrea funcional i dependent de l'Àrea de Gestió Patrimonial i Servei als Edificis de la Sub-direcció General de Patrimoni, Obres i Serveis.

⇒ Conseqüentment, no es genera cap increment en l'estructura del Departament de Justícia.

- d. Pel que fa a l'estructura proposada, no escau qüestionar la creació dels òrgans actius previstos, tota vegada que la informació facilitada permet apreciar en tots els casos l'existència de dimensionats significatius que justifiquen la seva configuració especialment des del punt de vista de l'exercici de la funció de comandament d'efectius.

Per la seva banda, tant el Servei d'Acció Transversal i Serveis Interns com el Servei a les Persones i l'Organització Documental es configuren amb una única secció dependent. Això no obstant, es confirma l'existència d'àmbits funcionals i l'adscripció de llocs de treball directament assumits per les persones titulars, fet que permet valorar favorablement l'esmentada configuració.

3. Consideracions en matèria de distribució i coordinació funcional entre la Gerència de Serveis Comuns i les direccions de serveis dels departaments que es traslladen al Districte Administratiu

- a. Tal i com es fa constar al preàmbul o exposició de motius, “amb la posada en funcionament de la primera fase del Districte Administratiu de la Generalitat de Catalunya es planteja l’oportunitat de crear un model gerencial que centralitzi els serveis comuns de les diferents unitats que es traslladen al nou espai”. Conseqüentment, “la unificació d’aquests serveis implicarà la utilització de mesures de racionalització en matèria organitzativa i de personal, que tenen com objectiu millorar l’eficiència i l’eficàcia interna dels serveis comuns de caràcter general i la millora interna de la gestió”.

Es des d’aquesta perspectiva que es fonamenta la creació de la Gerència de Serveis Comuns, amb la finalitat d’integrar funcionalment el conjunt de funcions en matèria de serveis comuns fins ara assumits directament per cada Departament afectat pel trasllat. En aquest àmbit s’inclouen tant els serveis de relació externa amb la ciutadania (atenció ciutadana, registre, etc.) com els de caire intern com ara els riscos laborals i l’activitat preventiva, la gestió documental i d’arxiu transversal, el règim intern i d’equipament en general, el manteniment de l’edifici, la vigilància, la seguretat, la formació i innovació transversal, els processos i projectes comuns, etc.

Lògicament, aquesta assumpció de funcions comunes per part de la Gerència del Districte implica una afectació directa dels òrgans i unitats administratives de cada departament que venen desenvolupant aquestes funcions des d’un àmbit estrictament departamental. Això comporta tant la supressió dels òrgans actius afectats de ple pel traspàs pràcticament complet de les seves funcions a la Gerència, com la introducció de modificacions parcials, especialment de les funcions o denominació dels òrgans dels quals depenen. Aquestes afectacions requereixen la incorporació al Projecte de decret de les modificacions corresponents en els decrets d’estructura dels departaments afectats pel trasllat de dependències administratives per adaptar-los a la nova realitat.

- b. Pel que fa al Departament de Justícia, l’Àrea de Règim Interior i Serveis Generals que es suprimeix, no desenvolupa les seves funcions exclusivament en els serveis centrals d’aquest Departament, sinó que existeix també un àmbit especialment significatiu relacionat amb la gestió dels serveis generals relacionats amb la resta d’edificis del Departament que queden fora de la seu corporativa (edificis judicials, edificis d’Execució Penal i altres dels Serveis Territorials).

Aquest fet, comporta la necessitat de configurar un nou òrgan actiu que pugui assumir aquelles funcions de l’Àrea de Règim Interior i Serveis Generals que no seran assumides per la Gerència de Serveis Comuns. Per tal de donar resposta a aquesta necessitat, el Projecte de decret inclou la creació de l’Àrea de Coordinació i Avaluació de Serveis Generals, assimilada orgànicament a servei i que depèn de la Subdirecció General de Patrimoni, Obres i Serveis, i la supressió correlativa de la Unitat de Qualitat i Control de la Despesa, que depèn de l’Àrea de Gestió Patrimonial i Servei als Edificis de la Subdirecció General de Patrimoni, Obres i Serveis.

- c. L’anàlisi del contingut del Projecte de decret, doncs, té com a eix bàsic la valoració de la redistribució funcional des de les diferents unitats dels departaments que es traslladen al

Districte Administratiu a la Gerència de Serveis Comuns i la seva estructura dependent que ara es regula.

En aquest sentit, i sense perjudici del que s'estableix a l'article 15 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el qual les direccions de serveis exerceixen "les funcions d'administració, règim interior i gestió dels serveis generals del Departament", convindria –si és possible- modular les funcions d'aquestes unitats directives per adaptar-les a la nova configuració derivada de la creació de la Gerència de Serveis Comuns.

Això afectaria les funcions actualment atribuïdes en matèria de règim interior i gestió dels serveis generals, de prevenció de riscos, comunicació interna, etc., de les quals caldria precisar que s'exerceixen sense perjudici de les competències de la Gerència de Serveis Comuns. Aquesta precisió es podria concretar amb caràcter general amb la incorporació d'un nou apartat de l'article regulador de les funcions de les respectives direccions de serveis, la qual cosa faria innecessari reiterar-la a cada funció.

- d. D'acord amb l'article 2.1.h) correspon a la Gerència de Serveis Comuns *"impulsar i promoure la definició i coordinació dels sistemes d'informació, l'arquitectura tecnològica i les comunicacions que han de donar suport a l'activitat, a la gestió i a la informació necessàries per tal que la Gerència pugui prestar els serveis comuns, d'acord amb els òrgans i organismes competents en la matèria"*.

Per la seva banda, l'article 3.g) atribueix al Servei de Gestió Integral dels Edificis la funció de *"coordinar amb l'Àrea de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions la infraestructura tecnològica necessària per al bon funcionament del complex i dels serveis que es presten"*.

S'ha de tenir present que d'acord amb el Projecte de decret, tots els Departaments mantenen en la seva estructura les respectives àrees TIC, motiu pel qual caldria articular adequadament les funcions de la Gerència en aquest àmbit amb aquestes unitats vinculades funcionalment amb el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya (CTTI). També cal revisar el contingut de l'article 3.g) atès que, en tot cas, el Servei de Gestió Integral dels Edificis s'haurà de coordinar amb totes les àrees TIC departamentals, i no només amb una com es desprèn de l'actual redactat.

- e. D'acord amb l'article 2.1.g) correspon a la Gerència "dissenyar i fer el seguiment del Pla de prevenció de la Gerència i del Districte Administratiu en les competències relacionades amb els riscos de l'edifici, l'activitat preventiva, i la coordinació de l'activitat empresarial, en col·laboració amb els Serveis de Prevenció de Riscos Laborals dels departaments ubicats en el complex". Posteriorment, l'article 6.1.i) atribueix al Servei a les Persones i Organització Documental la funció de "planificar i gestionar la prevenció de riscos laborals vinculat al complex i a les seves instal·lacions, segons la normativa vigent i en coordinació amb els serveis de prevenció dels departaments".

L'assumpció de funcions en matèria de prevenció de riscos i salut laboral per part de la Gerència, coexisteix amb el manteniment d'unitats de prevenció de riscos laborals dels departaments ubicats en el complex. Més enllà del necessari manteniment de funcions per part de departaments amb centres i equipaments més enllà dels serveis traslladats al Districte Administratiu, seria convenient concretar amb més precisió la distribució de funcions entre la

Gerència i les unitats departamentals, pel que fa a la gestió de la prevenció en l'àmbit del Districte Administratiu, per tal de garantir la inexistència de solapaments funcionals.

En aquest sentit, a més, tenint en compte que l'actuació del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública en matèria de prevenció de riscos laborals i especialment en matèria de serveis generals, es centra majoritàriament en unitats que s'ubicaran en el Districte Administratiu, recomanem valorar la possibilitat de canviar la nova denominació de la Subdirecció General de Recursos Humans i Règim Interior, que passa a ser la de Subdirecció General de Recursos Humans, Prevenció de Riscos i Serveis Generals (apartat 2 de la disposició addicional segona).

4. Altres consideracions específiques

a. Gerència de Serveis Comuns

- El text del Projecte de decret planteja dubtes sobre quina és la denominació exacta de la Gerència. Així, del seu títol es podria interpretar que la denominació és "*Gerència de Serveis Comuns de la primera fase del Districte Administratiu a Barcelona*". Per la seva banda, segons l'article 1, podria ser la de "*Gerència de Serveis Comuns per a la gestió del complex de la primera fase del Districte Administratiu de la Marina de Port, a Barcelona*".

En aquest sentit, es recomana revisar els esmentats redactats per tal que quedi clar quina és la denominació exacta de la Gerència de Serveis Comuns, en el benentès que s'hauria de procurar la màxima simplificació.

També en relació al títol del Projecte de decret, seria preferible retirar la referència "dins de l'organització de la Direcció de Serveis del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda", atès que l'adscripció de la Gerència ja es regula adequadament en el seu article 1.

- Resulta de difícil comprensió la funció de la lletra c ("dissenyar i definir el model de servei que s'oferirà als usuaris de les instal·lacions en coordinació amb el catàleg de serveis acordat"), en especial a l'hora d'interpretar el concepte "*model de servei*" en relació amb el "*catàleg de serveis acordat*", del qual se'n desconeix el contingut.
- Hauria de quedar clar que la funció de la lletra d ("dirigir i supervisar la gestió econòmica, l'execució pressupostària de la Gerència de Serveis Comuns, i formular la proposta de pressupost vinculada a la Gerència") s'exerceix partint de la base de la competència originària dels òrgans corresponents de les direccions de serveis departamentals. D'altra banda, es troba a faltar alguna referència a la gestió de personal, que permeti donar cobertura a l'àmbit funcional del Servei a les Persones i Organització Documental.
- S'observa una errada en l'ordenació alfabètica de l'article 2.1 entre les lletres i) i j), pel que fa a la funció de "*impulsar una cultura corporativa compartida, posant en valor les noves formes de treballar, i coordinar els plans de treball compartits amb els departaments ubicats en el complex*". Es recomana valorar, a més, si aquesta funció s'hauria d'exercir en coordinació amb els òrgans departamentals competents en matèria d'organització.

Això mateix succeeix també a l'article 3, entre les lletres e) i f), pel que fa a la funció de *“vetllar pel compliment de la legislació i la reglamentació ambiental aplicable a les activitats, productes i serveis”*.

b. Article 4 - Servei d'Acció Transversal i Serveis Interns

A la lletra h) de l'article 4.1 es fa referència al “Pla de comunicació i difusió de la Gerència de Serveis Comuns”. S'ha de tenir present que aquest literal pressuposa l'existència formal del Pla que s'esmenta. Cas contrari el redactat s'hauria de limitar a una menció de tipus més genèric.

c. Article 5 - Secció de Seguiment Econòmic i Logística

- A la lletra a), resulta estranya la referència a “les unitats tramitadores”, atès que genera dubtes respecte de quines unitats s'està fent esment. En aquest sentit, si es tracta d'unitats dependents de la Gerència, aquesta referència resultaria innecessària.
- Si els expedients tramitats que es mencionen a la lletra b) són els propis d'aquesta Secció, aquesta funció seria prescindible atès que ja es pressuposa que se'n faria el seguiment. Contràriament, caldria precisar de quins expedients es tracta.
- A la lletra f) seria recomanable concretar les característiques del magatzem que es menciona. Si es tractés del magatzem de material no inventariable, aquesta funció es podria considerar inclosa a la de la lletra e), amb alguna petita matisació, si escau.

d. Article 6 - Servei a les Persones i Organització Documental

- Tenint en compte que el terme “Servei” fa referència al rang orgànic de l'òrgan actiu i no a una activitat concreta del mateix, resulta estranya la denominació “Servei a les Persones”. En aquest sentit, s'observa que a la Memòria d'avaluació d'impacte es fa referència a un Servei d'Atenció a les Persones.
- A la lletra b), es reitera que una referència directa al “Pla d'acollida” pressuposa la seva existència formal.
- A les lletres g) i h) es fa referència al “grup de treball de formació” (en majúscula a la lletra h), del qual se'n desconeix la seva creació.
- Pel que fa al contingut de les lletres i), j) i k) referides a funcions en matèria de prevenció de riscos i salut laboral, ens remetem a les anteriors consideracions sobre la necessitat de concretar amb claredat els respectius àmbits funcionals de la Gerència i de les unitats departamentals.

e. Article 8 - Oficina d'Atenció Ciutadana

- A l'hora de regular aquesta Oficina, s'ha de tenir present que es pot estar allunyant del que s'estableix al Decret 266/2001, de 9 d'octubre, pel qual s'estableixen la creació, l'organització i les funcions de les oficines d'atenció ciutadana.

Així, per exemple, existeix el precedent de la Gerència de Serveis Comuns de la Delegació Territorial del Govern a Girona regulada pel Decret 6/2010, de 26 de gener, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat a Girona.

A l'article 3.1 d'aquest decret s'estableix explícitament la dependència funcional de l'Oficina d'Atenció Ciutadana de la Direcció General d'Atenció Ciutadana, mentre que a la seva disposició addicional 2 es preveu que "la regulació de l'Oficina d'Atenció Ciutadana que s'estableix en aquest Decret, substitueix la prevista pel Decret 266/2001, de 9 d'octubre, pel qual s'estableixen la creació, l'organització i les funcions de les oficines d'atenció ciutadana, pel que fa a l'àmbit de Girona".

- La funció de la lletra e ("garantir la correcta prestació del servei a l'Oficina, i supervisar els torns de treball del personal, la distribució de les càrregues de treball per garantir la cobertura de l'horari d'atenció a la ciutadania") podria resultar innecessària atès que cal considerar-la inherent a l'exercici de les funcions de comandament de la persona titular de l'Oficina.

f. Disposició addicional primera - Supressió d'unitats administratives

En aquesta disposició es suprimeix un negociat del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública i dos del Departament de Justícia. Sense perjudici que indubtablement el sentit d'aquesta proposta ha estat prèviament avaluat pel departament impulsor del Projecte de decret, cal tenir present que si aquests òrgans actius es substitueixen per llocs singulars, aquests no poden exercir ni el comandament ni la coordinació d'un nombre significatiu d'altres dotacions.

Si, contràriament, es preveu que en algun supòsit caldrà el comandament de grups o equips nombrosos (per exemple de personal subaltern o d'oficis) s'hauria de mantenir l'actual rang orgànic (amb les modificacions funcionals i d'adscripció que corresponguin), o bé l'esmentat comandament s'haurà d'exercir directament per l'òrgan superior.

g. Disposició addicional segona - Canvis de denominació

Sense perjudici de les consideracions anteriorment formulades sobre la nova denominació de la Sub-direcció General de Recursos Humans, Prevenció de Riscos i Serveis Generals de la Direcció de Serveis del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, s'observa una errada en la denominació actual de la Sub-direcció General de Recursos Humans i Règim Interior, de la que cal suprimir "i Prevenció de Riscos Laborals".

h. Disposició final segona

A la disposició final segona, es regula una modificació de l'article 4 del Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, referit a les funcions i estructura de la Direcció de Serveis.

Això no obstant, s'observa que el nou redactat reproduïx literalment l'actual contingut de l'esmentat article llevat de la lletra a) del seu apartat 2, on es recull la nova denominació de la Sub-direcció General de Recursos Humans, Prevenció de Riscos, i Serveis Generals.

Atès que aquest canvi de denominació ja s'ha regulat prèviament es recomana valorar la necessitat de mantenir aquesta disposició addicional o, alternativament, limitar-la a modificar l'esmentat apartat 2 en el qual es regula l'estructura de la Direcció de Serveis.

❖ Conclusions

L'Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic de la Direcció General d'Administració Digital, **informa favorablement** sobre el *Projecte de decret de creació de la Gerència de Serveis Comuns de la primera fase del Districte Administratiu a Barcelona, dins de l'organització de la Direcció de Serveis del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda*, sense perjudici de les anteriors consideracions, que s'han d'entendre com a recomanacions a valorar pel Departament proponent, i sempre que es disposi de dotació pressupostària per atendre la seva aplicació, o bé es compti amb l'autorització de l'òrgan competent.

L'analista d'organització

Vist i plau

El cap de l'Oficina d'Organització de l'Administració
i del Sector Públic