

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VIII legislatura

Número 757

Vuitè període

Divendres, 2 de juliol de 2010



S U M A R I

4. INFORMACIÓ

4.50. Compliment de resolucions i de mocions

4.50.01. Compliment de resolucions

Control del compliment de la Resolució 621/VIII, sobre la situació econòmica i les mesures per a afrontar-la

Tram. 290-00555/08

Informe relatiu al compliment de la Resolució p. 3

Designació de la Comissió competent p. 3

4. INFORMACIÓ

4.50. COMPLIMENT DE RESOLUCIONS I DE MO-
CIONS

4.50.01. COMPLIMENT DE RESOLUCIONS

**Control del compliment de la Resolució
621/VIII, sobre la situació econòmica i
les mesures per a afrontar-la**

Tram. 290-00555/08

**Informe relatiu al compliment de la Reso-
lució**

Reg. 72145 / Admissió a tràmit, designació de
la Comissió competent i tramesa a la Comissió:
Comissió d'Economia, Finances i Pressupost
Mesa del Parlament, 22.06.2010

A LA MESA DEL PARLAMENT

Em plau trametre-us Certificat de l'aprovació en la ses-
sió del Govern de la Generalitat de Catalunya, celebrada
el dia 1 de juny de 2010, del Pla de racionalització i sim-
plificació de l'estructura del sector públic elaborat per
la Comissió de Coordinació Corporativa, per encàrrec
del Govern, en compliment de la Resolució 621/VIII, de
data 24 de febrer de 2010, del Parlament de Catalunya.

Barcelona, 3 de juny de 2010

Laia Bonet Rull

Secretària del Govern de la Generalitat de Catalunya

Laia Bonet Rull, Secretària del Govern de la Generalitat
de Catalunya,

CERTIFICO: Que en la sessió del Govern de la Genera-
litat de Catalunya celebrada el dia 1 de juny de 2010,
a proposta del Conseller d'Economia i Finances, es va
acordar aprovar el Pla de racionalització i simplificació
de l'estructura del sector públic elaborat per la Comissió
de Coordinació Corporativa, per encàrrec del Govern,
en compliment de la Resolució 621/VIII, de data 24 de
febrer de 2010, del Parlament de Catalunya, i reduir el
nombre d'entitats del sector públic de conformitat amb
les previsions d'aquest Pla.

I perquè consti i als efectes oportuns, lliuro el present
Certificat a Barcelona, el tres de juny de dos mil deu.

Barcelona, 3 de juny de 2010

Laia Bonet Rull

Secretària del Govern de la Generalitat de Catalunya

PLA DE RACIONALITZACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT DE
CATALUNYA

Sumari

Introducció

I. Diagnòstic

1. Abast del Pla, fonts d'informació emprades, criteris i me-
tologia aplicada

1.1. Abast del Pla

1.2. Fonts d'informació emprades

1.3. Criteris i metodologia aplicada

2. Estructura, característiques i evolució històrica del sector
públic de la Generalitat de Catalunya

2.1. Evolució del sector públic de la Generalitat

2.2. Composició del sector públic de la Generalitat

3. Resultats globals de l'anàlisi

3.1. Avantatges i inconvenients de l'estructura del sector públic
de la Generalitat

3.2. Resultats de l'aplicació dels criteris de l'Acord de Govern
de 23/09/08

II. Estratègies per a un pla de racionalització i simplificació de
l'estructura del sector públic de la Generalitat

III. Principis d'actuació

IV. Propostes d'actuació

PLA DE RACIONALITZACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC DE LA
GENERALITAT DE CATALUNYA

INTRODUCCIÓ

Amb el transcurs dels anys, el sector públic de la Ge-
neralitat de Catalunya ha anat assolint una dimensió
i una complexitat organitzativa elevades, conseqüència
d'un intens procés de descentralització horitzontal de
les funcions de l'Administració pública mitjançant la
creació d'estructures amb més autonomia. Actualment,
una part molt important de l'activitat de l'Administració
de la Generalitat la duen a terme entitats dependents
amb personalitat jurídica pròpia. La dimensió que ha
assolit aquest sector públic, la diversitat de fórmules em-
prades per dotar de personalitat jurídica les entitats que
l'integren i els diferents models de relació i dependència
existents requeria avaluar la seva coherència organitza-
tiva des d'un punt de vista corporatiu i detectar i resoldre
les problemàtiques relatives al desenvolupament de
les seves funcions d'acord amb els principis d'eficàcia,
eficiència i economia que han de presidir l'actuació de
les administracions públiques.

D'altra banda, el Parlament de Catalunya, mitjançant la
Resolució 621/VIII, de data 24 de febrer de 2010, sobre
la situació econòmica i les mesures per a afrontar-la,
insta el Govern de la Generalitat a continuar la política
de contenció i rigor pressupostari, introduir la cultura
de l'avaluació en el disseny i l'aplicació de polítiques
públiques i, en aquest sentit, elaborar, en el termini de

tres mesos, amb la col·laboració d'experts de reconegut prestigi, un pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat. En aquest sentit, el proppassat 2 de març el Govern va aprovar un acord pel qual s'encarrega a la Comissió de Coordinació Corporativa (CCC) l'elaboració d'un pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat.

El Pla de racionalització que es presenta en aquest document dóna resposta a l'esmentada resolució del Parlament. Per elaborar el pla la CCC ha incorporat la diagnosi (apartat I d'aquest document) i, ha tingut en compte en part, l'estudi que va encarregar el 26 de febrer del 2008 a «... un grup de treball constituït per tres representants del Departament d'Economia i Finances i tres representants del Departament de Governació i Administracions públiques, amb la finalitat d'emetre un informe sobre els efectes que resultarien de l'aplicació dels criteris continguts en la proposta d'acord de Govern¹ a les entitats del sector públic existents a la data de la seva aprovació, per tal d'orientar els futurs treballs de reestructuració del sector públic de la Generalitat.»

En qualsevol cas, el Pla actual es configura com a un primer paquet de mesures que s'ha d'emmarcar en un procés de reforma general de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

No obstant això, cal dir que el Govern de la Generalitat està treballant en dos textos normatius necessaris per dur a terme el procés de reforma: l'avantprojecte de llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic i l'avantprojecte de llei de finances del sector públic.

El document que es presenta a continuació s'estructura en tres parts:

– Una diagnosi basada en l'estudi del grup de treball, que compta en primer lloc amb una part expositiva sobre l'abast del sector públic, les fonts d'informació emprades, en l'anàlisi i els criteris aplicats en l'anàlisi. En segon terme, amb una breu descripció de l'evolució històrica del sector públic de la Generalitat i de l'estructura i característiques actuals. I finalment amb els resultats de l'anàlisi.

– Les estratègies per a un pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat, document realitzat pels experts que, d'acord amb la resolució del Parlament, havien de col·laborar en l'elaboració del pla de racionalització.

– I finalment es presenten les actuacions proposades en aquest pla de racionalització del sector públic

¹. La proposta d'acord de Govern esmentada fou finalment aprovada el 23 de setembre de 2008.

I. DIAGNÒSTIC

I. ABAST DE L'ESTUDI, FONTS D'INFORMACIÓ EMPRADES I CRITERIS I METODOLOGIA APLICADA

I.1. ABAST DE L'ESTUDI

I.1.1. Aspectes avaluats (àmbit objectiu)

L'Acord de Govern de 23 de setembre de 2008 (AG de 23/09/2008) va aprovar els criteris que havien de complir, a partir d'aquell moment, les propostes de constitució d'entitats integrants o participades pel sector públic de la Generalitat de Catalunya, d'incorporació d'aquesta en altres entitats i de modificacions relatives a aquestes entitats que requereixin l'autorització del Govern. L'objecte de l'estudi consisteix en determinar, per a les entitats que actualment formen part del sector públic de la Generalitat, independentment de quan s'hi han incorporat, el grau de compliment dels criteris establerts per l'esmentat acord de Govern, i extreure'n les oportunes conclusions que puguin servir de base per a futurs treballs de reestructuració del sector públic de la Generalitat.

I.1.2. Entitats objecte d'anàlisi (àmbit subjectiu)

S'ha analitzat, de forma completa, el grau de compliment dels criteris per a 245 entitats del sector públic de la Generalitat, enteses aquestes com les entitats en les quals la Generalitat disposa, de forma directa o indirecta, de més del cinquanta per cent del seu capital o fons patrimonial o pot designar o disposa, per via estatutària, de la majoria dels drets de vot en els seus òrgans de govern. Per tant, no s'inclouen en l'estudi les entitats en les quals la participació de la Generalitat no és majoritària.

Adicionalment, també queden fora d'aquesta anàlisi 41 entitats que, tot i que la Generalitat disposa d'una posició majoritària, presenten especificitats que requeririen una anàlisi basada en altres criteris diferents als establerts en l'AG de 23/09/08, o bé que el propi Acord ja les exclou del seu àmbit d'aplicació. Aquest és el cas de les entitats de capital risc i participades, els consorcis urbanístics, els Governos territorials de Salut i els organismes independents (Consell Audiovisual de Catalunya, Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, Agència Catalana de Protecció de Dades, Institut Català Internacional per la Pau, Oficina Antifrau de Catalunya i Autoritat Catalana de la Competència).

I.2. FONTS D'INFORMACIÓ EMPRADES

Les principals fonts emprades per a l'obtenció de la informació i les dades que han servit de base per a elaborar el l'estudi han estat les següents:

– Normativa reguladora específica de les diferents entitats: lleis de creació i modificacions, decrets, estatuts, etc.

– Informació pressupostària de les entitats: estats d'ingressos i despeses, inicials i liquidats, memòries de programes, plantilles de personal.

– Comptes anuals de les entitats.

- Bases de dades d'entitats de la DG Patrimoni i de la DG Modernització de l'Administració.
- Informació recollida en l'execució del contracte de consultoria i assistència promogut per la DG Patrimoni relatiu a treballs de consultoria i assistència tècnica per a l'obtenció, sistematització i anàlisi de determinades dades relatives a les entitats que integren el sector públic de la Generalitat de Catalunya i a les entitats participades minoritàriament (projecte ENTICAT) en el període 2008-2009.
- Informació disponible en els webs corporatius de les entitats.

1.3. CRITERIS I METODOLOGIA APLICADA

Per tal d'elaborar aquest estudi ha semblat oportú utilitzar com a eix vertebrador de l'anàlisi els criteris que el propi Govern va adoptar com a pautes per a valorar la creació i modificació d'entitats del sector públic de la Generalitat i per a la presa de participacions en altres, que van ser aprovats per Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de setembre de 2008.

Tal i com indica l'esmentat Acord, aquests criteris i pautes han de servir per evitar que l'estructura del sector públic sigui el resultat d'una simple addició de projectes i decisions parcials que puguin portar a situacions indesitjades, com ara: duplicitat de funcions i escassa col·laboració entre les entitats que presenten objectes socials comuns o similars; excés d'entitats (una bona part amb participacions minoritàries) i de ramificacions (titularitat indirecta), que poden dificultar la coordinació, l'actuació corporativa i el control del conjunt del sector públic i que tenen efectes negatius en termes de des economies d'escala i d'abast i de pèrdua d'eficàcia; també dispersió en les formes jurídiques de les entitats desvinculades, a més, de les funcions o activitats que se'ls assignen.

Els criteris continguts, en gran part, en l'Acord es poden resumir de la forma següent:

A. Criteris de necessitat

Per tal que la creació o la integració en una entitat sigui considerada com a necessària, cal que:

- a) L'activitat de l'entitat que es proposa constituir o participar ha de ser nova dins del sector públic de la Generalitat (no l'està desenvolupant cap dels organismes o entitats ja existents) i, addicionalment, els objectius que es pretenen assolir amb la nova entitat han de ser diferents dels que han d'assolir altres organismes o entitats del sector públic de la Generalitat.
- b) No és viable aconseguir les finalitats o dur a terme les activitats proposades amb l'estructura existent, bé des dels propis òrgans departamentals de l'Administració, bé des d'una altra entitat ja existent del sector públic de la Generalitat, ni mitjançant altres instruments, com convenis de col·laboració, contractes programa, atorgament de subvencions, etc.
- c) L'entitat que es proposa crear ha de tenir vocació de permanència. Només excepcionalment i de manera justificada podria tenir caràcter temporal.

També s'ha de tenir en compte que:

- L'entitat no desenvolupi funcions que són pròpies de l'Administració en el seu paper de principal.
- Els objectius perseguits per l'entitat no poden ser assolits mitjançant altres instruments no dotats de personalitat jurídica (comissions, convenis...).
- No s'estiguin duent a terme les activitats objecte de les seves funcions

B. Criteri de forma jurídica

Cal que la forma jurídica de l'entitat s'ajusti a una de les previstes (entitat autònoma administrativa, entitat de dret públic sotmesa al dret privat, societat mercantil, consorci o fundació), d'acord amb la tipologia de l'activitat que ha de desenvolupar, la naturalesa dels participants i altres criteris organitzatius, patrimonials i fiscals i que s'especifiquen de forma detallada en el text de l'Acord.

C. Criteris en relació amb el control efectiu de l'entitat i la forma d'exercir-lo

C.1. Criteris sobre el control efectiu de l'entitat

En termes generals, cal evitar en les entitats participades les situacions de capacitat limitada de decisió. En particular, en les entitats classificades o susceptibles de classificar-se com Administració pública de la Generalitat, segons els criteris del SEC, la participació del sector públic de la Generalitat en els òrgans de govern de l'entitat haurà de ser majoritària.

Quan, excepcionalment, sigui necessari participar en una entitat nova o ja existent sense que l'Administració de la Generalitat en tingui el control efectiu, caldrà garantir diverses condicions quant a la proporcionalitat entre les aportacions econòmiques i la capacitat de decisió en els òrgans de govern de l'entitat, la capacitat de bloqueig en les decisions estratègiques més rellevants i la garantia de sortida de l'entitat en condicions econòmiques de mercat. Aquests criteris tenen una plasmació específica en el cas de les fundacions.

C.2. Criteris sobre la forma d'exercir el control de l'entitat

Com a criteri general, la participació de l'Administració de la Generalitat en les entitats haurà de ser directa, mitjançant el departament o departaments competents en la matèria. Excepcionalment, es podrà exercir el control indirectament, si l'objecte i activitat de la participada està directament relacionat amb el de l'entitat participant i/o si l'objecte i activitat d'aquesta consisteix principalment en la tinença de participacions en altres entitats, però, en aquest cas, caldrà garantir que l'entitat participant disposa d'una estructura, circuits i procediments adequada per a dur a terme el control de les entitats participades i el departament d'adscripció haurà de comptar amb un mínim d'un representant en els seus òrgans de govern.

D. Criteris de viabilitat econòmica i financera

En general, no es consideraran econòmicament viables les entitats que presentin alguna de les següents situacions:

a) Les que presenten com a necessaris un volum de recursos humans, materials i financers no proporcionat a l'activitat a desenvolupar per l'entitat.

b) Les que presenten unes previsions pressupostàries no ajustades a les perspectives financeres del departament que fa la proposta en un escenari de continuïtat.

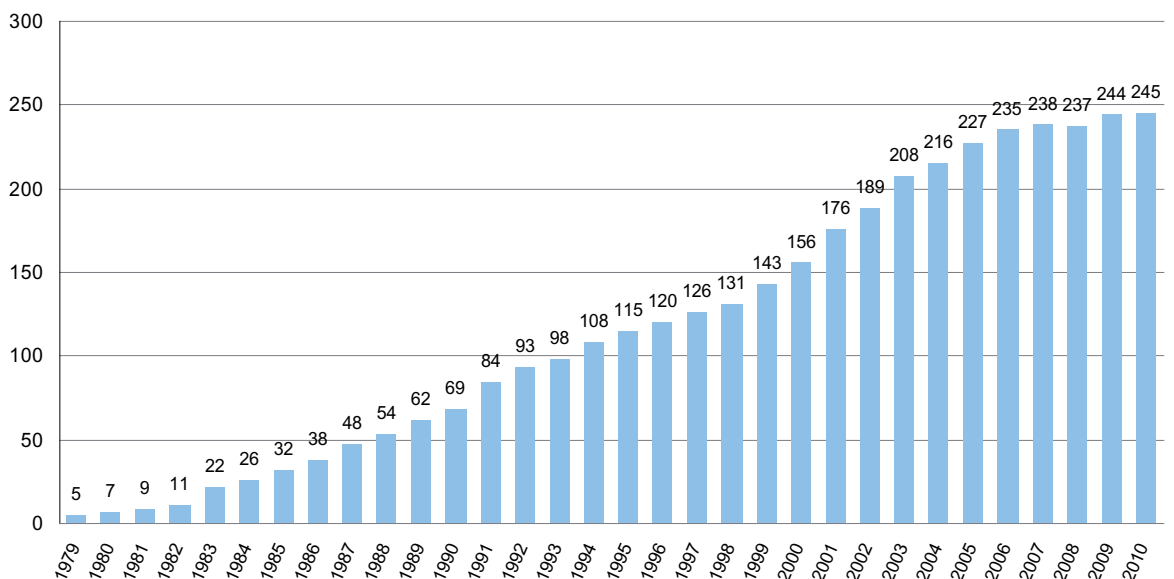
Tanmateix, de forma excepcional, es poden acceptar aquelles entitats que estiguin justificades per les seves especials característiques, com per exemple perquè resultin d'existència obligatòria d'acord amb la normativa aplicable, o que el Govern consideri convenient o necessària per raó de la funció que desenvolupen o per raó de l'assumpció de noves competències o entitats que tinguin com a missió bàsica la representació institucional.

2. ESTRUCTURA, CARACTERÍSTIQUES I EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

2.1. Evolució del sector públic de la Generalitat

En el gràfic 1 es pot veure l'evolució del nombre d'entitats integrants del sector públic de la Generalitat d'ençà de la seva creació. Com es pot observar, la tendència a augmentar el nombre d'entitats ha estat sostinguda al llarg del temps, amb especial intensitat en el període 1996-2005, però no s'observen unes pautes específiques vinculades al procés d'assumpció de competències.

Gràfic 1. Evolució de les entitats majoritàries del sector públic de la Generalitat



Nota: El gràfic no inclou les entitats de capital risc, els governs territorials de salut, els consorcis urbanístics i tampoc els organismes independents.

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

El procés de descentralització horitzontal de les funcions de l'Administració pública es basa en un model organitzatiu teòric recolzat per diversos estudis que propugnen la creació de noves estructures dins el sector públic dotades de més autonomia, flexibilitat i especialització professional, per tal de millorar l'eficàcia i l'eficiència de l'actuació pública, però sempre dins un marc de planificació estratègica organitzativa que eviti disfuncions de coordinació i pèrdua de transparència derivades de la major complexitat organitzativa.

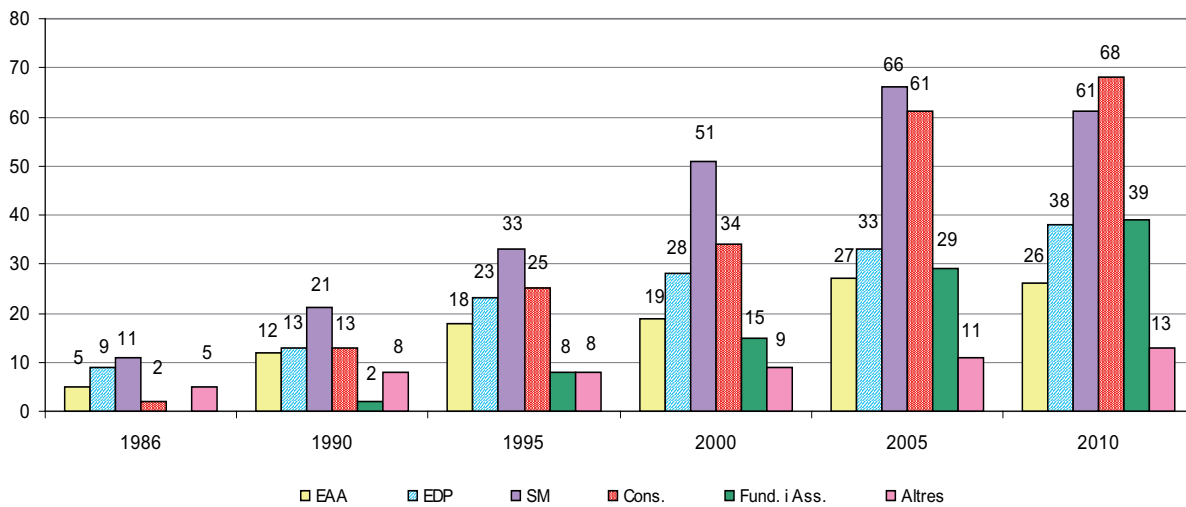
També la necessitat de donar continuïtat a la funció inversora de les administracions públiques en entorns normatius cada cop més restrictius a l'endeutament i al dèficit públic van generar corrents favorables a la creació d'entitats quina finalitat principal ha estat la d'actuar com instruments d'accés al finançament necessari per

a dur a terme aquestes inversions, més que no pas la gestió de serveis o l'execució de polítiques públiques. Tanmateix, l'evolució de la normativa que regula els aspectes d'estabilitat pressupostària i la delimitació del seu àmbit subjectiu d'aplicació (el sector administració pública d'acord amb el SEC) fa que actualment aquests instruments no suposin cap avantatge i per tant no justifiquen la creació de noves entitats.

A continuació, en el gràfic 2, es pot observar el creixement progressiu del nombre d'entitats per a cadascuna de les tipologies jurídiques². S'aprecia el pes creixent que han assolit les societats mercantils i, en els anys més recents, sobretot els consorcis i, en menor mesura, les fundacions.

2. La forma jurídica "altres" inclou tant les EACIF com altres ens públics no inclosos a la resta de grups.

Gràfic 2. Evolució de les entitats majoritàries (per tipologia)

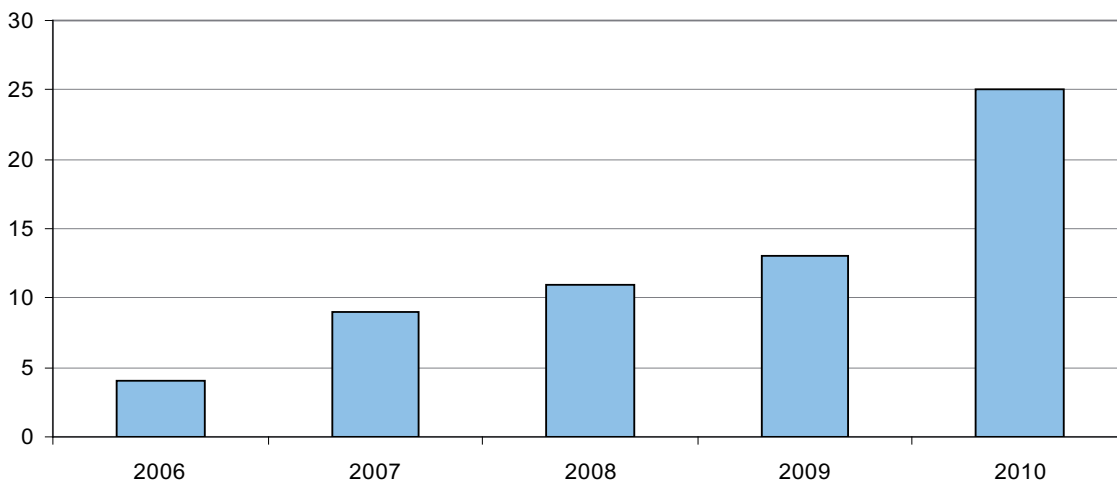


Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

Finalment, cal tenir present que arran de l'aplicació de la legislació d'estabilitat pressupostària, algunes entitats, tot i que la participació de la Generalitat resulta minoritària, han estat classificades dins del sector Administració pública de la Generalitat de Catalunya d'acord amb els criteris del Sistema Europeu de Comptes i, en

conseqüència, el seu dèficit i endeutament computen en el càlcul del resultat pressupostari i de la capacitat d'accés a l'endeutament, a efectes del compliment de les obligacions derivades de l'esmentada legislació. L'evolució del nombre aquestes entitats es recull en el gràfic 3.

Gràfic 3. Evolució nombre entitats minoritàries classificades AP-SEC de la Generalitat



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

2.2. COMPOSICIÓ DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT

2.2.1. Nombre d'entitats i grau de control

A data de 31 de gener de 2010, el nombre d'entitats en què participa la Generalitat, ja sigui directament o indirectament, assoleix la xifra de 661, amb el desglossament que es presenta a la taula 1.

Taula 1. Nombre d'entitats participades per la Generalitat

Entitats participades de forma majoritària	
- Entitats del sector públic incloses a l'abast de l'estudi	245
- Resta d'entitats majoritàries	41
> Entitats de capital risc i entitats participades per aquestes	2
> Consorcis urbanístics	2
> Consorcis Governos Territorials de Salut	31
> Organismes independents	6
Total entitats participades de forma majoritària	286
Entitats participades de forma no majoritària	
- Entitats de capital risc i entitats participades per aquestes	35
- Consorcis urbanístics	18
- Altres entitats no majoritàries classificades AP SEC	25
- Resta de participades de forma no majoritària	297
Total entitats participades de forma no majoritària	375
TOTAL ENTITATS PARTICIPADES	661

Nota: Els Governos territorials de salut, tot i tenir personalitat jurídica diferenciada, no tenen pressupost ni gestionen recursos.

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

Així, en 375 entitats la participació de la Generalitat no és majoritària, és a dir, no hi exerceix el control, mentre que en 286 la Generalitat participa de forma total o majoritària.

Adicionalment a aquestes entitats cal tenir present que n'existeixen d'altres que, tot i haver estat creades per llei encara, no han entrat en funcionament, motiu pel qual no s'han inclòs en l'abast del present estudi, com són:

- Agència Catalana de Seguretat Industrial (Llei 12/2008, del 31 de juliol, DOGC 5191),
- Agència de Suport a l'Empresa Catalana (Llei 9/2009, del 30 de juny, DOGC 5417),
- Ens de Coordinació i Gestió de les Participacions i Entitats Públiques Industrials de la Generalitat (Llei 9/2009, del 30 de juny, DOGC 5417)
- Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació (Llei 12/2009, del 10 de juliol, DOGC 5422),
- Institut Superior de les Arts (Llei 12/2009, del 10 de juliol, DOGC 5422),

- Agència de l'Habitatge de Catalunya (Llei 13/2009, del 22 de juliol, DOGC 5430),

- Aeroports de Catalunya (Llei 14/2009, del 22 de juliol, DOGC 5430) i

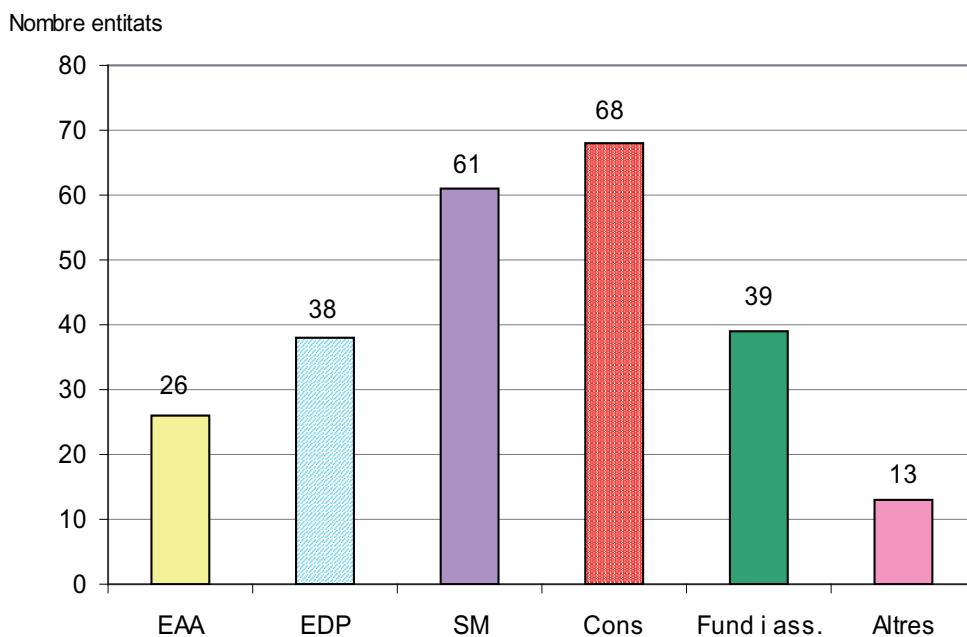
- Agència de Salut Pública de Catalunya (Llei 18/2009, del 22 d'octubre, DOGC 5495).

En canvi, les entitats actualment existents i en funcionament que han de ser substituïdes per algunes d'aquestes noves entitats que assumiran, total o parcialment, les funcions i l'estructura, sí que s'inclouen en les 245 indicades en el quadre anterior, i per tant, han estat objecte d'anàlisi tot i la seva propera extinció.

2.2.2. Forma jurídica, adscripció departamental i forma d'exercir el control

El gràfic 4 mostra les entitats del sector públic classificades segons la seva forma jurídica.

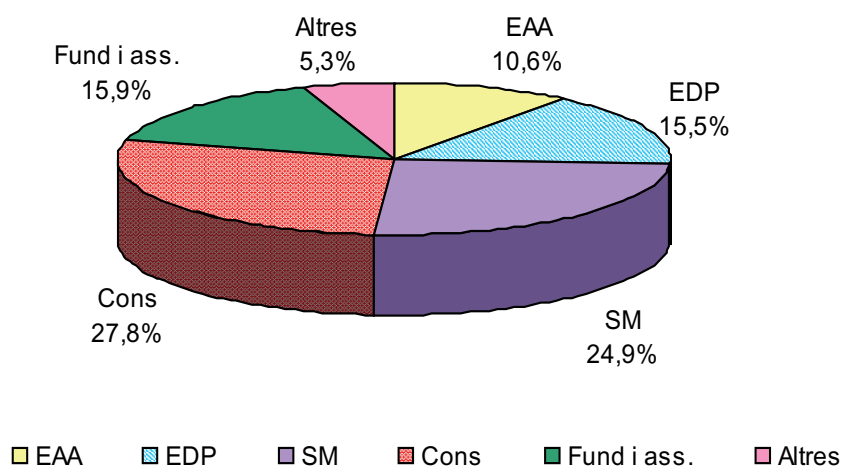
Gràfic 4. Àmbit subjectiu de l'estudi (entitats participades de forma majoritària)



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

Així, les figures predominants en el sector públic de la Generalitat són el consorci i la societat mercantil, que representen en el seu conjunt un 27,8% i 24,9% respectivament de la totalitat d'entitats que l'integren (gràfic 5).

Gràfic 5. Distribució de les entitats del sector públic per forma jurídica

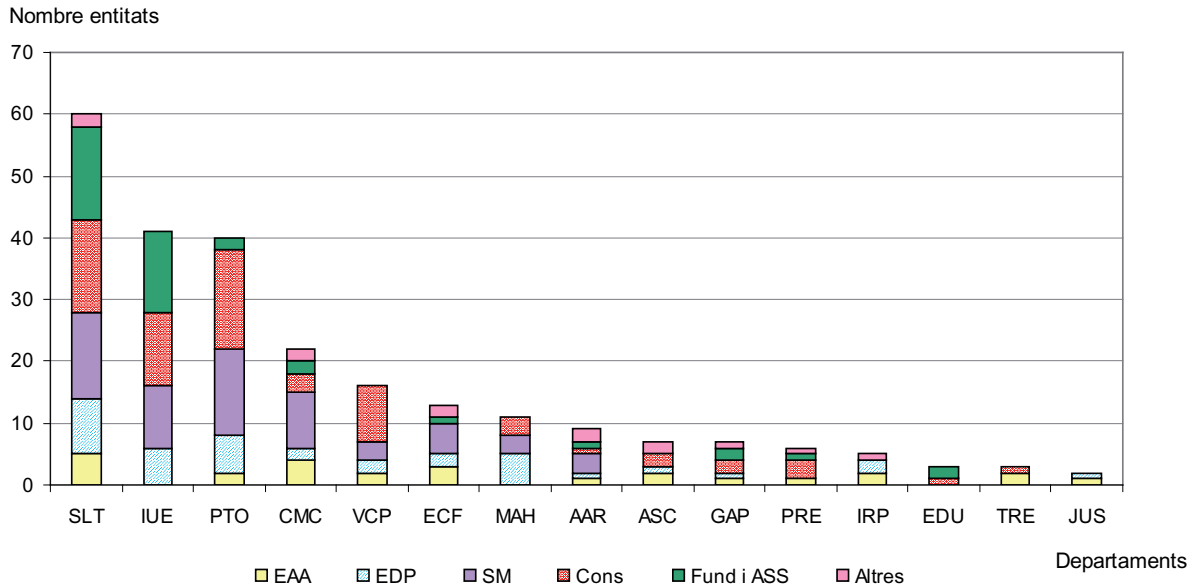


Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

D'altra banda, la distribució departamental de les entitats per forma jurídica es presenta en el gràfic 6. Els departaments de la Generalitat amb un major nombre d'entitats són Salut (SLT), Innovació, Universitats i Em-

presa (IUE), Política Territorial i Obres Públiques (PTO) i Cultura i Mitjans de Comunicació (CMC). Aquests quatre departaments concentren el 66% de les entitats del sector públic de la Generalitat.

Gràfic 6. Distribució de les entitats per forma jurídica i per departament

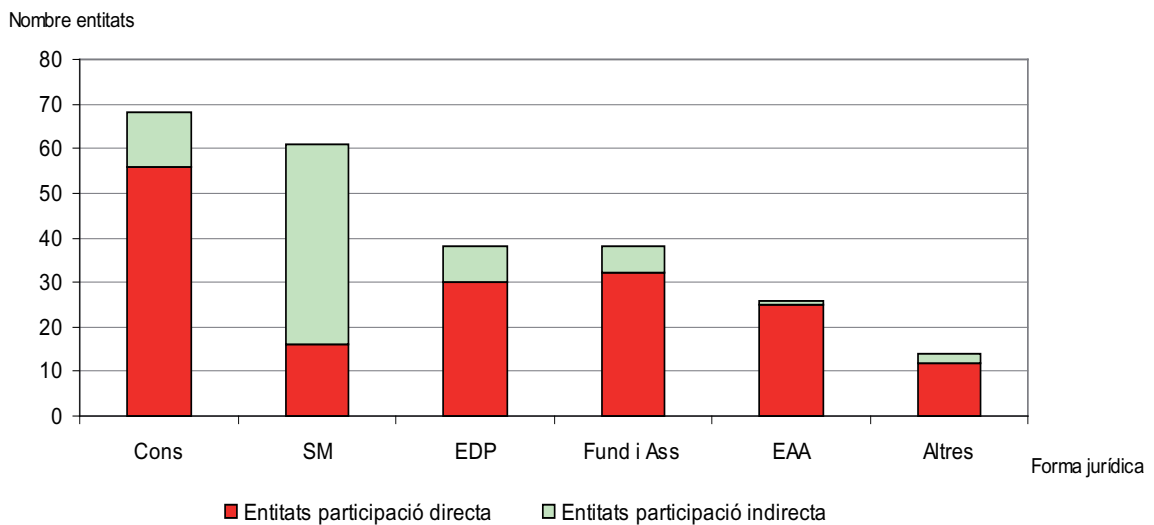


Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

Quant a la manera d'exercir el control en general predomina la participació directa, en totes les formes jurídiques excepte en les societats mercantils (gràfic 7),

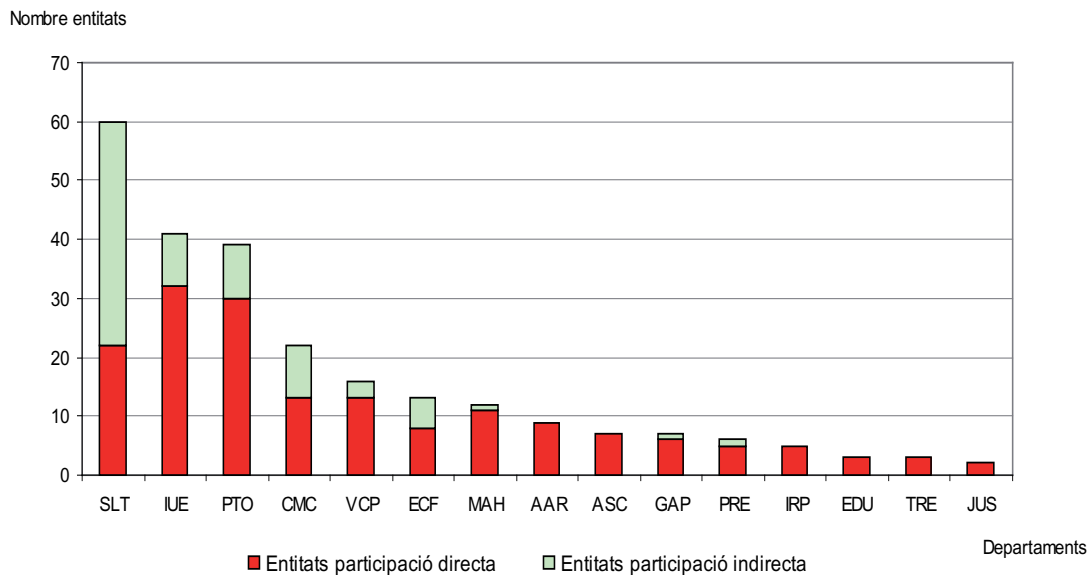
i en tots els departaments exceptuant Salut (gràfic 8), principalment a causa de l'efecte de les entitats participades pel CatSalut.

Gràfic 7. Relació entre la forma jurídica de les entitats del sector públic i la participació



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

Gràfic 8. Forma de participació per departaments



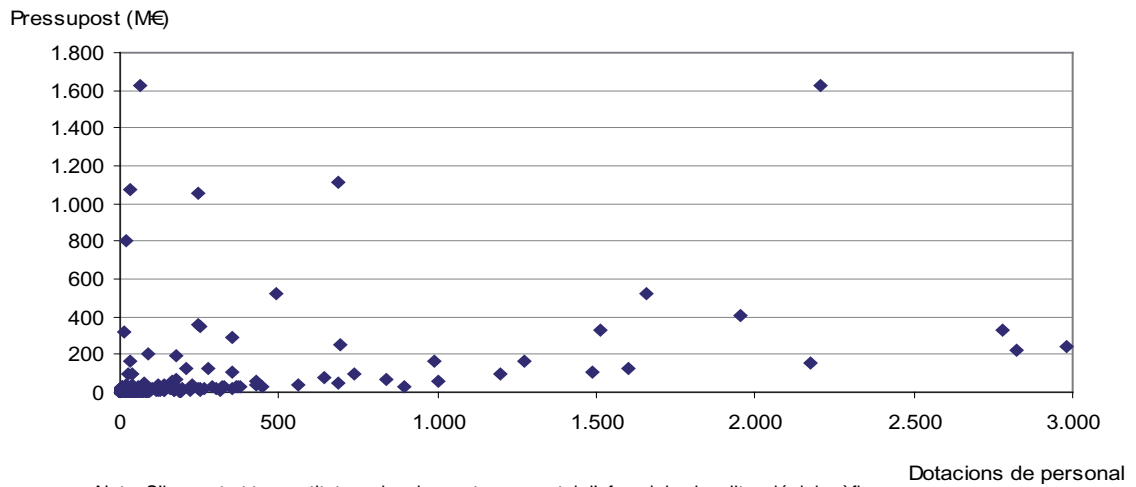
Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'entitats de la DG de Patrimoni.

2.2.3. Dimensió i dependència econòmica i financera

Si s'analitza la dimensió a partir de la informació pressupostària (dotacions de personal i import dels pressupostos per al 2010), es constata l'elevat nombre d'entitats que presenten una dimensió reduïda. Tot i que no es disposa d'aquesta informació per un 10,6% de les entitats³, es poden extreure algunes característiques globals. Concretament, el 44,1% del conjunt de les entitats analitzades presenta una plantilla de menys de 50 dotacions de personal i el 64,5% disposa d'un pressupost inferior als 25 M euros. Les entitats que presenten aquests dos trets de forma conjunta són el 39,2% del total. Tanmateix, el total d'entitats que no assoleixen un o els dos llindars esmentats representa el 67,3% (gràfics 9 i 10).

3. Aquesta informació s'extreu dels pressupostos de la Generalitat per al 2010, en els quals s'inclouen 219 de les 245 entitats que formen part de l'àmbit d'aquest estudi. Per tant, en 26 de les entitats que són objecte del present estudi, no es disposa d'informació pressupostària per diverses causes. D'una banda, hi ha 22 entitats inactives (algunes en procés de dissolució) o per a les quals es preveu una propera dissolució. D'altra banda, hi ha 2 entitats que s'han constituït amb posterioritat a l'elaboració dels pressupostos, 1 consorci que, d'acord amb els seus estatuts, no té pressupost propi i una altra que en el moment de l'elaboració dels pressupostos era considerada no majoritària i, per tant, tampoc es va incloure en els pressupostos. D'altra banda, cal explicar que si bé el total d'entitats incloses en els pressupostos per al 2010 són 223 entitats, hi ha 4 que no formen part de l'objecte de l'estudi: 3 són organismes independents i una altra que posteriorment a l'elaboració dels pressupostos ha estat classificada com a no majoritària.

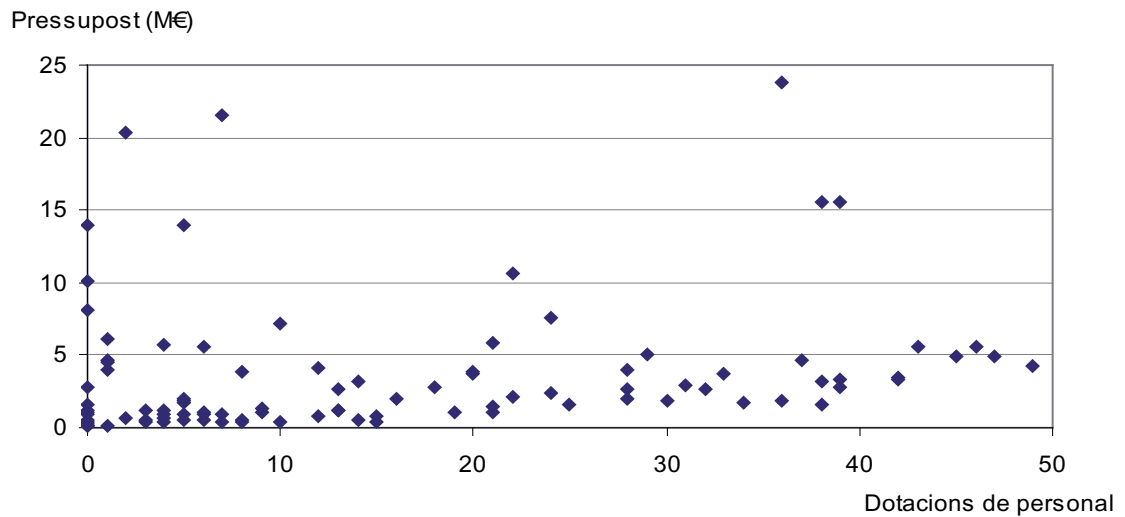
Gràfic 9. Entitats distribuïdes d'acord amb el pressupost i les dotacions de personal (2010)



- Institut Català de la Salut, amb 42.256 dotacions de personal i pressupost de 2.915,51 MEUR.
- Servei Català de la Salut, amb 513 dotacions de personal i pressupost de 9.547,81 MEUR.
- Hospital Clínic i Provincial de Barcelona, amb 4.418 dotacions de personal i pressupost de 471,4 MEUR.

Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

Gràfic 10. Entitats distribuïdes amb pressupost inferior a 25M€ i menys de 50 dotacions de personal (2010)

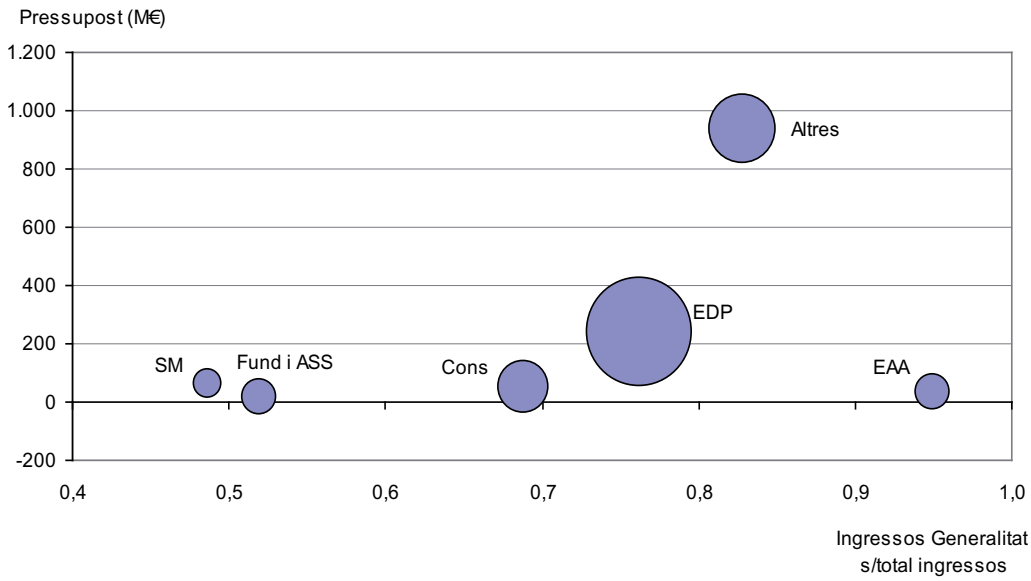


Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

Si s'establís un llindar alternatiu inferior (20 dotacions de personal i 6 milions d'euros), el 27,7% del conjunt d'entitats analitzades presenta una plantilla de menys de 20 dotacions de personal i el 42,8% disposa d'un pressupost inferior als 6 M euros. Les entitats que presenten aquests dos trets de forma conjunta són el 21,6% del total.

Pel que fa a la plantilla mitjana de les entitats (d'acord amb les dotacions de personal dels pressupostos per al 2010) segons la seva naturalesa jurídica, les EDP i els consorcis són les que tenen una mitjana més elevada, mentre que les SM són les que la tenen més baixa (gràfic 11).

Gràfic 11. Relació entre el pressupost, el pes dels ingressos de la Generalitat i el volum de les dotacions de personal per forma jurídica

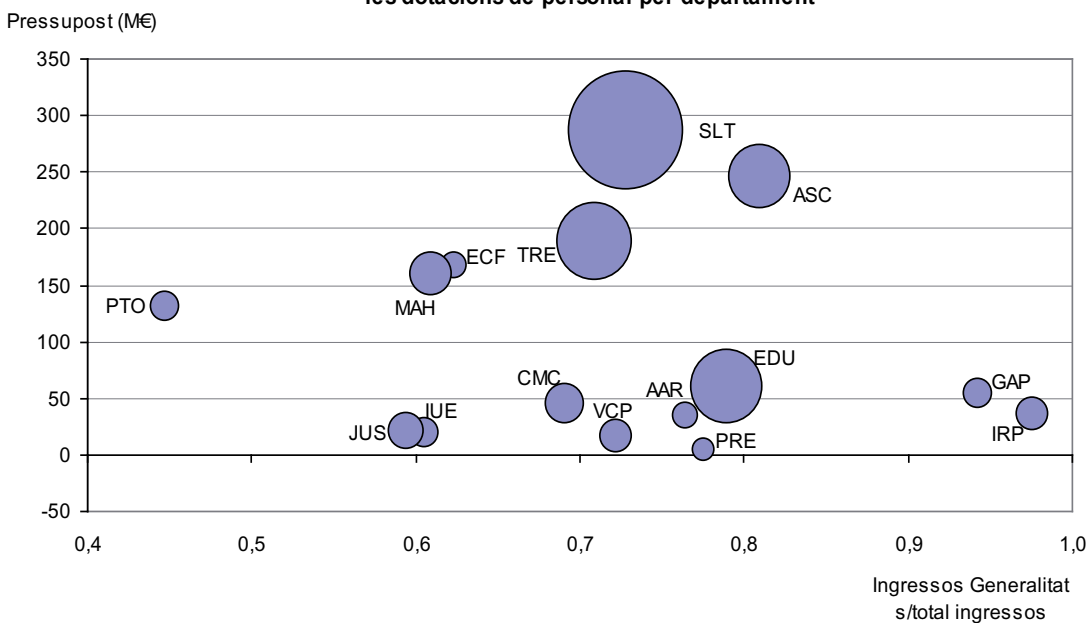


Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

Per departaments, els que tenen entitats amb una plantilla mitjana més petita són Presidència, Economia i Finances, Agricultura i Governació, amb 54, 69, 84 i 88 llocs de treball, respectivament. D'altra banda, els

que presenten entitats amb una plantilla mitjana més gran són Salut, Treball, Educació i Acció Social amb 1.339, 568, 555 i 418 dotacions de personal mitjanes respectivament (gràfic 12).

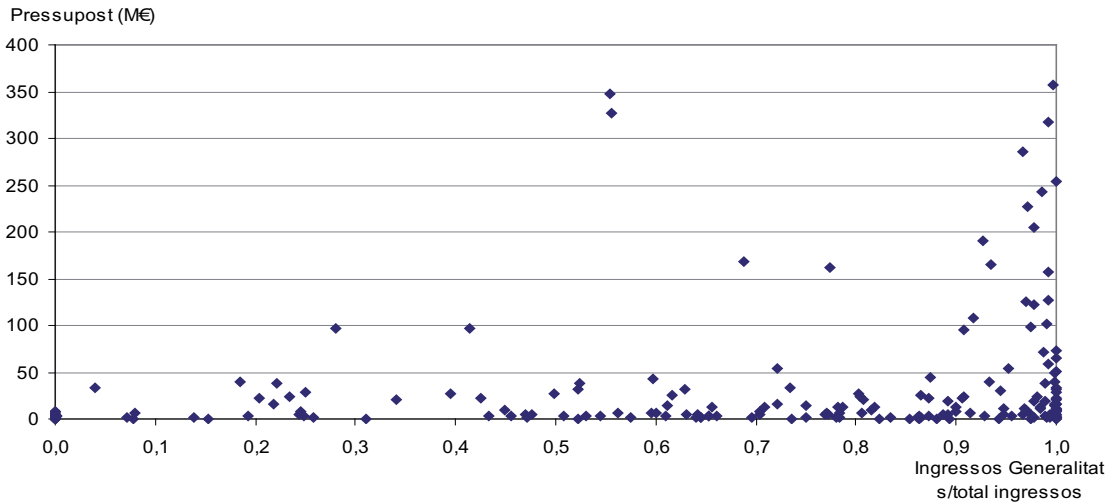
Gràfic 12. Relació entre el pressupost, el pes dels ingressos de la Generalitat i el volum de les dotacions de personal per departament



Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

Des del punt de vista de la dependència financera, el 64% de les entitats analitzades es financen en més d'un 50% amb recursos procedents de la Generalitat⁴. En canvi, les que es financen en menys d'un 25% amb aquests ingressos representen el 18% del total (gràfic 13).

Gràfic 13. Relació entre els Ingressos de la Generalitat i el pressupost (Pressupost 2010)



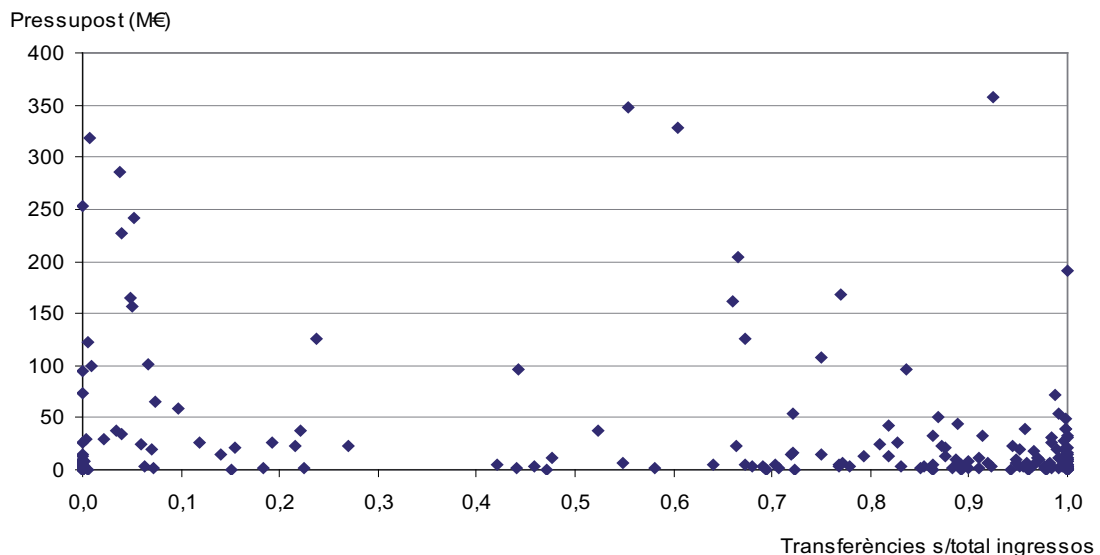
Nota: Per raons de visualització s'ha acotat l'àrea de dades del gràfic: queden fora 12 entitats.

Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

Pel que fa a la naturalesa als recursos econòmics, cal destacar que un 10,6% de les entitats del sector públic que formen part de l'àmbit d'aquest estudi es financen

exclusivament mitjançant transferències⁵ (gràfic 14) i que en el 47% de les entitats el pes de les transferències en el conjunt dels seus ingressos és superior al 75%.

Gràfic 14. Relació entre el pressupost i el pes de les transferències



Notes:

– Pes transferències = transferències rebudes / Total Pressupost

– Per raons de visualització s'han exclòs del gràfic 12 entitats amb valors extrems.

Font: Elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat per al 2010.

4. Es recorda que s'han considerat com a ingressos procedents de la Generalitat, a banda de les transferències i aportacions, els obtinguts com a contraprestació d'un servei finançat per aquesta i les taxes i altres tributs, atès que són cedits per la pròpia Generalitat

5. S'han considerat com a transferències els recursos pressupostats tant per capítol 4 i 7 com les aportacions de capital rebudes dels titulars de l'entitat a través del capítol 8 del pressupost.

3. RESULTATS GLOBAIS DE L'ANÀLISI

3.1. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT

De l'anàlisi de la composició i de les característiques de les entitats que integren el present estudi es desprèn el següent:

– El sector públic de la Generalitat de Catalunya és extensiu en quant al nombre d'entitats amb personalitat jurídica pròpia i sobredimensionat, i el seu creixement ha anat acompanyat principalment d'un intens procés de creació d'entitats.

– El nombre d'entitats amb una dimensió reduïda, mesurada en termes de plantilla de personal i pressupost gestionat, és molt rellevant.

– Gairebé dues terceres parts de les entitats es financen majoritàriament amb recursos procedents de la Generalitat, i un nombre elevat d'aquestes de forma gairebé exclusiva mitjançant transferències, funcionant per tant a la pràctica com mers centres gestors de despesa.

Des d'un punt de vista crític, aquesta configuració del sector públic pot suposar en la pràctica determinats avantatges i inconvenients:

Avantatges

– L'existència d'organitzacions d'una dimensió reduïda pot permetre una millor focalització dels objectius a assolir per part d'una organització, i la dedicació exclusiva de la Direcció i de tots els seus recursos a la seva consecució.

– La creació d'entitats com a instruments de col·laboració amb altres administracions públiques pot suposar un major grau de compromís i de control i seguiment de les actuacions.

Inconvenients

– Dificultat d'implantació d'una planificació estratègica i una actuació corporativa coordinada en àmbits comuns

a totes les entitats, fomentant la presa de decisions individuals i minvant l'actuació com a grup corporatiu.

– Majors costos, especialment d'estructura però també de gestió, atesa la reduïda dimensió de les entitats que no permet assolir les economies d'escala i sinèrgies que sí disposen les entitats més grans. Cal tenir present, en aquest sentit, que aquests majors costos estan finançats principalment amb recursos procedents de la Generalitat.

– Major complexitat en les tasques de control i seguiment per part dels òrgans centrals de l'administració i la necessitat de destinar-hi més recursos. De fet, la Intervenció General ha fet constar que l'increment del nombre d'entitats dels darrers anys dificulta molt les seves tasques com a òrgan de control i, en particular, no permet auditar-les totes anualment com seria desitjable.

– Majors dificultats per a disposar d'informació completa i centralitzada de l'actuació del sector públic i la necessitat de destinar-hi més recursos per obtenir-la.

3.2. RESULTATS DE L'APLICACIÓ DELS CRITERIS DE L'ACORD DE GOVERN DE 23/09/08

A continuació s'avalua el grau de compliment dels criteris que estableix l'AG de 23/09/08 per part de les entitats incloses en l'abast de l'estudi d'acord amb la metodologia exposada en l'apartat anterior.

L'anàlisi del compliment dels criteris s'efectua de manera individualitzada per cadascun d'ells, és a dir, poden haver-hi entitats que incompleixin més d'un. No obstant, per a la formulació de les propostes s'han considerat els diferents criteris no només de forma individual sinó conjunta.

a) Criteris de necessitat

El nombre d'entitats que no satisfan les condicions que acrediten el compliment dels criteris de necessitat es presenta en el següent quadre:

Taula 2. Avaluació del compliment dels criteris de necessitat

Tipus d'entitat	Inactivitat	Període de vigència finalitzat	Complementarietat, duplicitat o solapaments	Opció d'aplicar altres instruments	Funcions pròpies de l'Administració
EAA	0	0	17	2	6
EDP	0	0	22	1	3
SM	2	0	33	0	0
Cons.	4	1	18	9	10
Fund. i Ass.	0	0	21	4	0
Altres	0	0	4	0	1
Total	6	1	115	16	20
% s./total (245)	2,45%	0,41%	46,94%	6,53%	8,16%

Com a dada més rellevant es destaca que gairebé el 47% de les entitats presenten missions, finalitats o funcions que en principi són complementàries o similars. No obstant, a l'hora d'interpretar les dades anteriors, cal tenir en compte dos aspectes:

– Una entitat pot incomplir més d'una condició, per la qual cosa apareix comptada en diferents columnes

del quadre. El nombre total d'entitats que incompleixen alguna de les condicions és de 137.

– Quan hi ha dues o més entitats que presenten complementarietat o similitud consten comptades totes elles en el quadre.

b) Criteris de forma jurídica

En les següents taules es presenten els resultats de l'anàlisi de les funcions i activitats desenvolupades per les entitats, que serveix de base per avaluar l'adequació de la seva forma jurídica:

Taula 3. Anàlisi de les funcions i activitats (a)

Tipus d'entitat	Exercici de potestats administratives o altres funcions pròpies de l'Admió.?		Presta serveis públics amb/sense contraprest.?		Realitza activitats comercials, industrials o financeres?	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
EAA	17	9	20	6	2	24
EDP	10	28	37	1	9	29
SM	0	61	40	21	59	2
Cons.	12	56	46	22	10	58
Fund. i Ass.	0	39	4	35	0	39
Altres	6	7	11	2	4	9
Total	45	200	158	87	84	161

Taula 3. Anàlisi de les funcions i activitats (b)

Tipus d'entitat	Realitza activitats en règim de mercat?		Només realitza funcions de foment o complement.?		Presència d'altres adm. i/o entitats sense ànim de lucre?	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
EAA	0	26	1	25	1	25
EDP	3	35	3	35	0	38
SM	56	5	0	61	10	51
Cons.	0	68	19	49	68	0
Fund. i Ass.	0	39	32	7	32	7
Altres	0	13	0	13	4	9
Total	59	186	55	190	115	130

De l'anàlisi d'aquesta informació es desprèn que hi ha 62 entitats per a les quals la seva forma jurídica actual no s'adequa en principi a la que correspondria d'acord amb els criteris establerts per l'Acord del Govern de 23 de setembre de 2008 tot i que, un cop valorats conjuntament la resta de criteris i a la vista de les propostes d'actuació que suposarien la no continuïtat d'algunes d'elles com a persona jurídica diferenciada el nombre

d'entitats amb una forma jurídica considerada com a no idònia seria inferior.

c) Criteris en relació al control efectiu i la forma d'exercir-lo

Es presenta tot seguit l'anàlisi comparatiu entre la participació de la Generalitat en les entitats, a nivell d'aportacions econòmiques i de representació en els òrgans de govern:

Taula 5. Comparació % aportacions econòmiques i % de vots en els òrgans de govern

Tipus d'entitat	% aport. ec. ≤ % vots òrgan de govern	% aport. ec. > % vots òrgan de govern	Total	% entitats amb pes aportacions > pes vots
EAA	26	0	26	0,00%
EDP	38	0	38	0,00%
SM	61	0	61	0,00%
Cons.	16	52	68	76,47%
Fund. i Ass.	17	22	39	56,41%
Altres	11	2	13	15,38%
Total	169	76	245	31,02%

Per tant, tot i que hi ha un 31% d'entitats (gairebé totes consorcis i fundacions) en les quals el pes de les aportacions de la Generalitat és inferior al seu percentatge de representació en els òrgans de govern, aquest fet no és gaire rellevant en aquest cas, atès l'àmbit subjectiu de l'estudi que només inclou entitats en les quals la Gene-

ralitat té una posició majoritària i, per tant, en disposa del control efectiu.

Als efectes de l'estudi, s'entén per control efectiu la capacitat de decisió en les entitats, en línia amb el que s'exposa en l'Acord del Govern, atès que el concepte de control és més ample i pot incloure d'altres elements.

d) *Criteris de viabilitat econòmica i financera*

En els quadres següents es mostra la classificació de les entitats segons la seva dimensió, mesurada en termes de plantilla i de pressupost:

Taula 6. Dimensió en termes de dotacions de personal

Tipus d'entitat	Plantilla < 50 treballadors	% s./total entitats	Plantilla < 20 treballadors	% s./total entitats
EAA	10	38,46%	6	23,08%
EDP	6	15,79%	3	7,89%
SM	34	55,73%	25	40,90%
Cons.	32	47,06%	22	32,35%
Fund. i Ass.	19	48,72%	10	25,64%
Altres	7	53,85%	2	15,38%
Total	108	44,08%	68	27,75%

Taula 7. Dimensió en termes d'import del pressupost

Tipus d'entitat	Pressupost < 25 M€	% s./total entitats	Pressupost < 6 M€	% s./total entitats	Pressupost < 3 M€	% s./total entitats
EAA	21	80,77%	12	46,15%	5	19,23%
EDP	16	42,11%	4	10,53%	0	0,00%
SM	36	59,02%	25	40,98%	17	27,86%
Cons.	45	66,18%	35	51,47%	22	32,35%
Fund. i Ass.	33	84,62%	24	61,54%	15	38,46%
Altres	7	53,85%	5	38,46%	3	23,08%
Total	158	64,49%	105	42,86%	62	25,30%

I combinant les dues magnituds alhora:

Taula 8. Dimensió

Tipus d'entitat	Plantilla < 20 i Pressupost < 6 M€	% s./total entitats
EAA	6	23,08%
EDP	1	2,63%
SM	16	26,22%
Cons.	19	27,94%
Fund. i Ass.	9	23,08%
Altres	2	15,38%
Total	53	21,63%

Cal considerar que hi ha algunes entitats que presenten una plantilla amb un pressupost reduït degut a que la seva creació és recent, però que es preveu que quan assoleixin el seu nivell d'activitat «normal», la seva dimensió augmentarà considerablement.

II. ESTRATÈGIES PER A UN PLA DE RACIONALITZACIÓ I SIMPLIFICACIÓ DE L'ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT

1a.

La necessitat de racionalitzar i simplificar l'estructura del sector públic català s'ha de situar en el marc de la crisi econòmica i fiscal que actualment viuen les nacions de l'Europa occidental, crisi que col·loca en un

primer pla les polítiques de reducció del dèficit públic com a condició essencial per a afavorir un creixement durable. De fet una profunda reorganització administrativa i una millora de la qualitat en la prestació dels serveis públics és un camí obligat per incrementar la productivitat real del nostre país. Tanmateix, aquest ajust no s'hauria de plantejar des d'una estratègia purament reactiva sinó que caldria associar-lo a elements de planificació estratègica que milloressin l'eficàcia, la legitimitat, la coordinació interna i la responsabilitat de les institucions del nostre sector públic assegurant el dret dels ciutadans de Catalunya a una bona administració.

2a.

Reduir el dèficit públic i gestionar de forma eficient la despesa pública és avui una necessitat que troba tot el seu sentit en l'assegurament de l'accés de tots els ciutadans als serveis públics essencials, en la garantia de la seva qualitat i en la millora de la capacitat institucional del Govern de la Generalitat per dirigir i governar un sistema públic que s'entén com una part del capital social del poble de Catalunya i un instrument indispensable per garantir l'equilibri i l'equitat social i intergeneracional. De fet els processos de reforma administrativa són una activitat constant de les administracions públiques en els últims anys. Els Estats han d'adaptar contínuament les seves estructures i analitzar l'assignació dels seus recursos si volen gestionar les seves responsabilitats d'una manera eficient. Per tant, la capacitat d'examinar globalment les organitzacions del sector públic i de procedir a les modificacions oportunes és essencial per a un govern modern, considerant la reforma com un procés perma-

nent que té com a objectiu essencial aconseguir «l'eficiència adaptativa» que permeti construir i disposar de la capacitat necessària per fer els ajustaments necessaris sobre una totalitat administrativa determinada. Avui es considera indispensable que els països comptin amb una capacitat autònoma i permanent per formular polítiques i estratègies de revisió i canvi organitzatiu, sabent sempre que les solucions de modernització de l'administració pública depenen del context, atès que no hi ha polítiques ni solucions de valor universal. A més, s'ha de tenir en compte que aquests processos de reforma demanen sempre un plantejament global, que ha de tractar l'estructura del govern i de l'administració en el seu conjunt, així com el sistema de governança que actui com a referent. La necessitat de tenir un nucli estratègic, clar i definit, capacitat tècnicament i compactat políticament, d'anàlisi, de planificació, de control i d'avaluació de totes les maquinàries administratives que agrupa l'administració i el sector públic de la Generalitat de Catalunya avui no té un caràcter conjuntural sinó estructural.

3a.

Racionalitzar i simplificar és reduir les estructures administratives innecessàries i desproporcionades per les finalitats preteses. Tanmateix aquestes finalitats en els entorns administratius s'expressen en termes de funcions. Aquest és un element essencial que s'ha d'assenyalar des d'un primer moment. Des d'aquesta perspectiva un dels elements bàsics a considerar és el propi perfil institucional de l'administració de la Generalitat, és a dir, les seves funcions essencials com a «unitat base» del sistema institucional del nostre país. És evident que l'administració de la Generalitat com a instrument del Govern de la Generalitat haurà d'assumir funcions sobre la direcció del sistema econòmic i social i de la sostenibilitat ambiental general, desenvolupar algunes funcions reguladores claus, realitzar grans infraestructures que vertebrin el territori, garantir la seguretat i la protecció civil, proveir grans serveis públics –com poden ser la sanitat, l'educació o el benestar social–, promocionar l'activitat econòmica i garantir un sistema de relacions institucionals amb les altres administracions territorials com poden ser l'Estat o les entitats locals.

Es necessari i convenient obrir un procés crític de revisió de les funcions i programes desenvolupats per l'administració de la Generalitat sota els criteris de necessitat, pertinença, proporcionalitat i subsidiarietat, de manera que s'arribi a assenyalar fins a quin punt les funcions desenvolupades en aquest moment corresponen a l'administració de la Generalitat o poden ser prestades per altres administracions públiques o pels privats, o, més concretament, poden desaparèixer completament pel fet de no servir a l'interès general o no resultar essencials per al manteniment dels objectius socials del Govern de la Generalitat. Senzillament, es tractaria de revisar què s'està fent i per què s'està fent, abans de pensar en com es fa. Es tractaria de fer una administració més reduïda i més centrada en les seves funcions estratègiques.

4a.

Lògicament aquesta administració més centrada estratègicament suposaria un examen de totes les estructures administratives que la serveixen. El balanç general de

funcions hauria de comportar un balanç general dels òrgans administratius i dels programes pressupostaris sota el prisma de la seva necessitat social, el seu possible traspass a altres autoritats, la seva unificació o reunió amb altres estructures públiques o, en el cas extrem, la seva desaparició. Tot i no ésser objecte d'aquesta proposta, la reconsideració dels centres directius i dels òrgans actius interns de l'estructura administrativa de la Generalitat és un tema pendent que en un futur pròxim no s'ha de deixar de considerar, atès que els estudis existents fins al moment ens indiquen que els departaments de la Generalitat estan força fragmentats, tenen un excessiu nombre de nivells verticals i pateixen un procés d'inflació orgànica.

5a.

El procés de diferenciació i fragmentació de l'estructura institucional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'ha produït d'una manera puntual i poc sistemàtica sense tenir en compte les seves conseqüències sobre el sistema d'autoritats públiques del nostre país. Les raons d'aquesta proliferació les podem assenyalar de la manera següent: a) La millora de l'eficàcia dels organismes públics amb funcions especialitzades que fa possible una millor presa en consideració de les necessitats dels clients; b) La cerca d'una més gran flexibilitat en la gestió dels recursos i la pretensió de fugir dels controls horitzontals –bàsicament en matèria de gestió pressupostària, contractació i personal– que caracteritzen l'administració centralitzada; c) La necessitat d'incrementar la legitimitat i la capacitat tècnica de les organitzacions públiques en la presa de decisions mitjançant l'associació de representants dels ciutadans o d'especialistes amb competències tècniques qualificades; d) La voluntat d'establir polítiques institucionals de coordinació o col·laboració amb altres administracions públiques de naturalesa autònoma o amb entitats privades sense ànim de lucre, que ha donat lloc a un tipus d'administració de naturalesa mixta com a fórmula d'articulació de partnernariats públics o privats en la gestió de serveis i activitats; e) l'objectiu de no paralitzar l'actuació inversora del sector públic com a conseqüència de les obligacions que estableix la legislació pressupostària; d'aquesta manera s'han creat entitats el dèficit i endeutament de les quals es preveia que no computaria en el càlcul de les magnituds per mesurar el compliment d'aquestes obligacions; f) les contingències polítiques del moment com a factor de creació d'organitzacions; de fet els canvis organitzatius sovint han assenyalat la voluntat política de resoldre un problema mitjançant l'anunci de creació d'una nova estructura que, sens dubte, pot tenir un valor simbòlic per la confiança en la perennitat de les orientacions expressades en institucions; en aquesta direcció la constitució d'un organisme públic per a la consecució d'un objectiu concret ha pogut ajudar a la seva identificació per la ciutadania i que aquesta percebi més clarament una política pública.

6a.

Tanmateix és indubtable que el procés de creació i desenvolupament d'estructures públiques personificades ha tingut un valedor excepcional en «l'era de les reformes administratives» que hem viscut sota la vigència de l'anomenada nova gestió pública (NGP), terme contradictori i polifacètic que ha servit com a punt de

referència per descriure i prescriure un seguit d'iniciatives modernitzadores que fonamentalment han inclòs la introducció de tècniques i pràctiques gerencials en l'administració quotidiana de les organitzacions públiques i la descentralització –fragmentació– d'estructures ministerials a la recerca d'una autonomia gerencial –autonomització– que enforteixi el poder dels gerents i permeti a les agències públiques més llibertat d'acció, cosa que suposa una transferència de poder cap als gerents, un increment de la seva responsabilitat directiva, una separació de funcions polítiques i administratives i una transmissió descendent d'autoritat en la jerarquia cap organitzacions autònomes o empreses públiques.

7a.

Tanmateix convé tenir present que l'autonomia de gestió que preconitza la NGP no pressuposa la creació d'entitats públiques personificades, i que hi ha en la NGP una evident tensió entre la necessitat d'una més gran autonomia directiva i la necessitat d'una més gran rendició de comptes. De fet, la descentralització de l'entorn de gestió es considera correlatiu de la millora en la rendició de comptes en termes de resultats i de responsabilitat social. Semblantment, s'ha de considerar que el procés de desenvolupament de l'autonomia gerencial s'ha acabat degradant pels efectes d'un augment en l'especialització. Seguint el principi d'especialització alguns països han dividit les seves estructures formals sobre un sector en diferents rols funcionals –regulador, director, comprador, proveïdor–, cosa que suposa la creació de veritables galàxies organitzatives que semblen haver incrementat la divisió i la confusió en el govern de les administracions públiques i han produït un excés de fragmentació, autoritats i gerències centrades en si mateixes i en els interessos de les seves organitzacions i problemes de cooperació i coordinació.

8a.

Això ha fet que en els últims anys s'hagi produït un canvi essencial: l'accent en la delegació estructural, la desagregació i les organitzacions especialitzades ara se situa en un enfocament més ampli que englobi la totalitat del govern i s'insisteix en la necessitat de reorganitzar o reestructurar des d'una perspectiva organitzativa però també des d'una perspectiva cultural, canviant els valors de les organitzacions i recuperant la capacitat de motivació que el sistema públic incorpora substancialment. D'aquesta manera s'implementen polítiques de «govern conjunt» o de «totalitat del govern». De fer un procés de recentralització i enduriment vertical del govern, combinat amb la col·laboració horitzontal, es veu ara com a més eficient que un sistema més fragmentat, centrat principalment en la prestació de serveis. D'alguna manera aquestes polítiques es poden veure com una retroalimentació negativa en els països en què la NGP s'ha aplicat d'una manera més radical, i de fet es presenten amb l'objectiu d'obtenir un millor control sobre la direcció de les polítiques públiques, connectant les organitzacions del sector públic, els nivells administratius i les àrees d'actuació, eliminant situacions en què polítiques diferents, gestionades amb visió de túnel, es poden acabar soscavant entre sí, per a la millor utilització de recursos escassos i l'emergència d'economies d'escala, creant sinergies diverses en un

àrea d'actuació determinada que es veu en una perspectiva horitzontal, cosa que permet oferir als ciutadans un accés a serveis més integrats.

9a.

Des d'una perspectiva estructural o instrumental aquest enfocament es veu com un disseny conscient o una reorganització que passa per un procés de reafirmació del centre que consisteix a reduir la fragmentació, controlar millor els organismes subordinats i posar els diferents departaments i organismes públics especialitzats a treballar conjuntament sobre la base d'una cultura, uns principis i unes polítiques comunes. Com s'ha començat a fer d'ençà de l'inici de la reforma pressupostària 8 a finals de 2005), l'enrobustiment del centre pot significar un govern més fort políticament i administrativament, pot implicar l'enduriment de l'administració dels recursos, però pot significar també l'enfortiment dels sistemes de fixació d'objectius, professionalització de la gestió i rendició de comptes. Lògicament aquest enfocament també preveu la reestructuració orgànica per àrees d'actuació, per exemple, a través de fusions enfocades a la integració de diversos organismes i funcions en una nova unitat, amb la finalitat de millorar d'obtenir economies d'escala, visió transversal i una direcció política més clara, afavorint la col·laboració i la coordinació. Alternativament, aquest objectiu també es pot obtenir mitjançant projectes de col·laboració sistemàtica, promovent la gestió d'iniciatives horitzontals i d'acords de col·laboració o a través de mecanismes dirigits a prestar serveis comuns integrats per a grups d'entitats que alliberen els organismes públics de petita o mitjana dimensió de la càrrega de constituir unitats per desenvolupar les funcions generals pròpies de tota administració.

10a.

Des d'una perspectiva de cultura institucional, la bibliografia especialitzada ens adverteix que el procés de fragmentació del sistema institucional es caracteritza també per una adaptació mútua a pressions internes i externes, amb la qual cosa cada organització pública desenvolupa a la llarga normes, valors i objectius particulars institucionals i informals. Equilibrar fragmentació i integració, individualització i identitat comuna, pressió del mercat i cohesió cultural és un desafiament important en el sector públic que es fa imprescindible i urgent en les entitats més properes a la lògica de les formes jurídiques privades. Els fets ens recorden que quan les organitzacions públiques són objectes de diferenciació, els canvis organitzatius que es proposen han de passar un examen de compatibilitat cultural. D'aquí que les polítiques post nova gestió pública insisteixen en la necessitat de construir en el si de cada sector públic un conjunt de valors sòlids i unificats. Hi ha una necessitat evident d'establir una «ètica comuna» i una «cultura cohesiva» en el sector públic a causa de la demostrada corrosió de la lleialtat institucional i de la creixent desconfiança entre les diferents agències públiques que s'observa en els sectors més descentralitzats. El plantejament és senzill: els governs que més han avançat en els processos d'autonomia organitzativa opten ara per un canvi cultural en el sector públic amb l'argument que es pot aconseguir una millora en la gestió i en el procés de direcció política establint una cultura comuna, una solidaritat «governamental» i un capteniment compartit de

normes i valors. En aquesta direcció s'emfatitza que totes les agències haurien d'estar unides per un «ethos», particular i distintiu, de servei públic. El missatge és evident: treballar junts sota la direcció del govern democràtic. Un aspecte cultural evident és l'establiment creixent de normes i principis que se suposa que han d'influir en la pràctica professional de tots els aparells públics. El fet més típic en aquesta direcció és l'afirmació i l'extensió de principis constitucionals com el d'igualtat i mèrit o el de no discriminació a totes les organitzacions del sector públic, però també la creixent aplicació de normes ètiques inspirades en la cultura pública i de «bon govern», específicament dirigides a les empreses del sector públic.

11a.

En tot cas, convé advertir que aquesta segona generació de reformes combina l'autonomia, amb la coordinació horitzontal i la recentralització. La necessitat d'incrementar la responsabilitat dels centres de gestió especialitzats mitjançant formes de delegació o d'instrumentalització a través d'agències separades del principal continua essent vigent encara que la seva possible creació se subjecta a processos més llargs i més informats i a tipus més ben definits, però el que es pretén ara és aturar i corregir el creixement geomètric d'organismes independents i l'allunyament de les agències públiques, sota excuses tècniques, professionals o de mercat, de la racionalitat econòmica i de les directrius del govern. Es tracta d'eliminar les estructures públiques innecessàries o redundades, reconduir les seves patologies i construir un centre de direcció que obligui tot l'aparell públic a treballar millor i més unit, de manera vertical i horitzontal. Verticalment, perquè reduïda l'excessiva dispersió és pot utilitzar la capacitat central per controlar, planejar i actuar. Horitzontalment, perquè hi ha més capacitat per establir i controlar polítiques intersectorials i projectes de col·laboració, i també per programar i avaluar les agències especialitzades. Des d'aquesta visió es evident que els programes per millorar l'autonomia, l'especialització i la responsabilitat dels gestors poden ser compatibles amb el programes per millorar la capacitat de govern, reduir la fragmentació i la redundància organitzativa i millorar el poder de direcció i coordinació.

12a.

Amb tot s'ha d'ésser conscient que la proliferació incontrolada d'ens instrumentals personificats a l'estat espanyol sembla tenir una explicació profunda en la cerca d'una més gran responsabilitat i autonomia en la gestió dels recursos i en la inexistència de fórmules intermèdies d'autonomització. Si la pretensió dominant en la constitució d'organitzacions personificades ha estat la de defugir els controls horitzontals –bàsicament en matèria de gestió pressupostària, contractació i personal–, caldria valorar també la necessitat i la funcionalitat d'aquest tipus de controls. És a dir, si es tracta de controls adequats i raonables que es pretén obviar en un intent de defugir el principi de legalitat i de prendre decisions més discrecionals no sotmeses a un marc de rendició de comptes, o bé es tracta de controls incompatibles amb una raonable autonomia de gestió que resulta necessària i prudent per bastir una gestió eficaç més centrada en els resultats. Des d'aquesta perspectiva semblaria prudent una anàlisi acurada de la

naturalesa i qualitat dels estàndards de procediment i dels instruments de control instal·lats en els processos de l'administració de la Generalitat de Catalunya i una reforma i adequació d'aquests.

13a.

També hem dit que la creació d'ens instrumentals dotats de personalitat jurídica pròpia en el si de l'administració de la Generalitat de Catalunya es deu a la inexistència d'altres alternatives de creació de centres de responsabilitat gestora. En concret, no és fàcil imaginar supòsits en què el recurs a la creació d'una nova persona jurídica és una exageració que es podria evitar amb la delegació de poders i l'increment de l'autonomia de gestió d'un centre directiu i d'una parcel·la determinada d'una política pública. La constitució del que la bibliografia anomena centres de responsabilitat permetria alleugerir la complexitat i el nombre d'entitats que operen en el sistema i facilitaria una major economia d'escala i una millor direcció política. Semblantment, un sistema més formalitzat d'acords de programa i de convenis de col·laboració, de caràcter voluntari i base negociada, sobre la prestació de serveis públics o l'exercici d'activitats d'interès comú, podria substituir funcionalment les figures personificades d'administració mixta i es constituïria en una alternativa viable als consorcis administratius.

14a.

En tot cas hem de ser conscients de la debilitat del marc institucional en què s'ha mogut el procés de creació de persones jurídiques instrumentals vinculades o dependents a l'administració pública de la Generalitat de Catalunya fins a dates molt recents. El reconeixement de l'autonomia política de Catalunya inclou òbviament la capacitat d'instituir administracions instrumentals, com a manifestació de la seva potestat d'organització i de la seva competència exclusiva sobre les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa. A partir d'aquí la nostra Comunitat Autònoma regularà les seves personificacions instrumentals a través de les lleis de patrimoni o hisenda pública, però principalment mitjançant un text específic: la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana, avui ja refosa en el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre. Tanmateix, aquesta regulació presenta un acusat mimetisme respecte dels tipus organitzatius existents en l'administració central abans de l'aprovació de la Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat, que es detallava a la llei 11/1977, de 4 de gener, general pressupostària, i distingia entre entitats autònomes de la Generalitat segons el seu caràcter administratiu, o comercial, industrial o financer, i empreses de la Generalitat, integrades per entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia dependents de la Generalitat i societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les seves entitats autònomes o de les societats en les quals la Generalitat o les esmentades entitats posseeixin també participació majoritària en el seu capital social i de les societats civils o mercantils vinculades a la Generalitat. Aquesta legislació que tenia una pretensió de racionalització i unificació no ha pogut evitar dos de les característiques principals del sector públic català: a) la seva evident «atípicia», és a dir, la creació per llei d'un reguitzell d'entitats públiques atípiques caracteritza-

des per la seva heterogeneïtat –precisament la utilització de l'instrument legislatiu implica la no vinculació de la legislació de configuració, que d'aquesta manera es veu puntualment derogada; b) l'ús oportunista de les formes jurídiques mitjançant la utilització d'un o altre tipus d'ens en funció no de la naturalesa de l'activitat sinó dels avantatges de flexibilització que aquestes poden oferir emprant d'una manera absolutament discrecional les tècniques públiques i privades o fent-ne un aiguabarreig sense cap coherència lògica. A més, la identitat existent entre les formes jurídiques de l'organització estatal i les formes jurídiques de l'organització de la Comunitat Autònoma, s'ha anat trencant des de finals dels anys noranta. El model estatal ha evolucionat i s'ha modernitzat, mitjançant la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat (LOFAGE), i la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics, mentre que el sistema organitzatiu dels aparells públics catalans segueix replicant mimèticament les formules organitzatives estatals dels anys setanta.

15a.

La manca de tipicitat en la creació d'ens públics es trasllada també a l'empresa pública catalana, forma jurídica que s'hauria de reservar per a la producció de béns i serveis per al mercat –amb l'assumpció del corresponent risc econòmic–, i el seu objecte hauria de constituir la satisfacció d'una determinada finalitat d'interès públic, és a dir, l'obtenció d'un fi o d'un objecte determinat de naturalesa mercantil, però que no ha de tenir necessàriament una finalitat lucrativa. Aquí es fa evident la necessitat de diferenciar l'administració institucional de la Generalitat de Catalunya del sistema d'empreses que configuren el seu sector públic, de la mateixa manera que cal diferenciar les empreses públiques de les participacions empresarials. D'aquí que es pugui discutir la falta de precisió en la definició del sector públic català, que incorpora les administracions públiques vinculades o dependents a l'administració pública de Catalunya, però també les societats civils o mercantils amb una participació majoritària en el seu capital social, i a les que són gestores de serveis públics de titularitat de la Generalitat o a les que hagin subscrit convenis amb aquesta, i en aquelles en què aquesta posseeixi la facultat de designar tots o part dels òrgans de direcció o participació directa o indirecta, com a mínim, amb un cinc per cent de capital. Precisament, aquesta definició contrasta avui amb les previsions del mateix Estat, que considera sector públic les societats mercantils definides en la llei de patrimoni de les administracions públiques, legislació que preveu expressament que: a) les societats mercantils estatals són aquelles en les quals la participació, directa o indirecta, en el seu capital social sigui superior al cinquanta per cent o les que es trobin en algun dels supòsits previstos a la legislació del mercat de valors, és a dir, que es consideren que pertanyen al mateix grup per constituir una unitat de decisió, perquè qualsevol d'elles controli o pugui controlar, directament o indirectament, les decisions de les restants; en tot cas s'entén que existeix control dominant quan l'entitat dominant disposi de la majoria dels drets de vots de l'entitat dominada, quan tingui dret a anomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans de govern de l'entitat

dominada o quan la meitat més un dels consellers de l'entitat dominada siguin consellers o alts directius de l'entitat dominant o d'una altra per ella dominada. Per tant, sembla que són els criteris de participació majoritària i posició dominant els que serveixen per delimitar les societats mercantils públiques. En tot cas, com ja hem dit, convindria distingir amb claredat la societats públiques de les participacions públiques en les societats mercantils privades, en les quals el govern de la Generalitat no desenvolupa un paper de principal sinó simplement un paper accionarial. Precisament aquesta missió accionarial del govern de la Generalitat està poc identificada en el nostre sistema d'institucions públiques. La funció d'accionari no és res més que un mitjà; un mitjà que permet contribuir a la creació d'un instrument de producció i traure'n profit. Des del moment que el govern és propietari d'actius econòmics, els ha de gestionar amb una preocupació constant per la creació de valor i la rendibilitat. Això pot demanar la creació d'un centre gestor de les participacions del govern de la Generalitat que assumeixi totes les responsabilitats d'un accionari responsable cara a cara amb el conjunt d'empreses de les quals el govern de la Generalitat pugui tenir alguna participació no majoritària o una posició no dominant.

16a.

Les fundacions privades són una nova manifestació de la ús instrumental de les formes jurídiques en el sistema d'organitzacions públiques. Des dels anys noranta la constitució de fundacions per a la prestació de serveis públics de caràcter social o personal és un constant de l'univers administratiu. La Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, dota de capacitat les persones públiques per fundar, i aquesta legislació és seguida a Catalunya amb la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, que considera fundacions públiques les que s'hagin constituït amb una aportació majoritària de l'administració pública, les que més del cinquanta per cent del seu patrimoni fundacional estigui format per béns o drets aportats o cedits per les entitats públiques i les que més de la meitat dels membres de l'òrgan de govern siguin nomenats per l'Administració pública. D'aquesta manera les fundacions públiques s'afegeixen a l'instrumental organitzatiu dels aparells públics i apareixen com una nova forma privada de la gestió pública. Pensada aquesta figura per captar fons privats cap a l'esfera pública, obrint d'aquesta manera un nou model de col·laboració entre l'àmbit públic i privat en el qual la societat civil s'implica en la prestació de serveis d'interès general, la realitat demostra que la quasi totalitat de les fundacions del sector públic han estat constituïdes amb una dotació fundacional de caràcter públic i que s'acaben finançant amb els pressupostos públics, ja sigui via subvenció o via assignació pressupostària. En l'actualitat la forma de fundació d'iniciativa privada sembla de necessària reconducció a la prestació de serveis públics de caràcter social o cultural - educatius, formatius i de recerca–, àmbits en els quals el finançament del servei no es pot derivar de la seva explotació, sense que això suposi la gratuïtat del servei, i en els quals és possible trobar una col·laboració o aportació dels privats substancial a les finalitats d'interès públic.

17a.

La personificació instrumental que més ha crescut en els últims anys són els consorcis. De fet, el Govern té atribuïda una competència absoluta per acordar la constitució de consorcis entre la Generalitat i altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats concurrents amb les de l'Administració. Aquests consorcis tenen personalitat jurídica pròpia i els seus estatuts determinen les finalitats i les particularitats del seu règim. Són, per tant, entitats de fàcil creació: la seva creació es produeix per acord del Govern, amb un objecte poc definit –fins d'interès comú, sense un règim jurídic predeterminat –inexistència d'una legislació general de cobertura– i que solament necessiten per a la seva articulació la concurrència d'una altra administració, que a vegades s'ha aconseguit amb la participació d'una entitat instrumental de la mateixa administració matriu que constitueix el consorci. De fet, el consorci respon a la idea d'administració instrumental especialitzada amb la peculiaritat que no hi ha una única administració matriu sinó que diverses administracions públiques realitzen el paper d'entitats matrius per crear totes elles una sola entitat institucional. En funció d'aquestes distintes possibilitats, el consorci tindrà en cada cas un sentit diferent i serà un instrument al servei de diferents principis organitzatius. Freqüentment, es tractarà d'una tècnica de cooperació de l'Administració de la Generalitat amb l'Administració estatal o local, i en aquests supòsits ens hem de plantejar si aquesta cooperació no podria obtenir el seus objectius mitjançant algun altre instrument de col·laboració que no suposés la creació d'una nova personalitat jurídica. En altres casos, la creació de consorcis es mostra com un mitjà per coordinar forçosament determinades funcions o serveis d'altres administracions, articulant la participació en els òrgans d'un consorci públic de representants de les administracions interessades, i d'aquesta manera assaja una modalitat de col·laboració forçosa que segurament es podria substituir per la planificació i la negociació. En altres, senzillament, el consorci es constitueix com un instrument a través del qual es canalitza la intervenció d'altres administracions o s'assegura la participació dels privats en funcions o activitats públiques, objectiu que segurament es podria aconseguir mitjançant fórmules d'administració consultiva. Tanmateix, un aspecte central en la gestió pública del consorci és el tema de la direcció i control del consorci. La relació de supervisió del consorci és extremadament complexa i està molt vinculada a la situació de cadascun d'aquests organismes. Els paràmetres del control vindran determinats pels percentatges de poder que corresponen a les diferents entitats consorciades, quotes que s'utilitzaran per reservar-se determinats nomenaments o llocs en els òrgans col·legiats però que difícilment significaria una programació efectiva de l'entitat consorcial i una exigència concreta de resultats i responsabilitats. De fet, per les administracions superiors els consorcis poden esdevenir un compromís de finançament d'una política pública gestionada per una altra administració, de forma que la seva participació es limita a un procés de transferències ordinàries i a una representació de naturalesa simbòlica.

18a.

Més específicament, convé cridar l'atenció sobre el fet que darrerament proliferen els consorcis de l'Administració de la Generalitat amb els ens locals com a principal mecanisme per endegar el que s'anomena «segona descentralització» –la descentralització de les administracions autonòmiques envers a l'Administració local. Aquesta opció és molt forta en àmbits com la salut, l'ensenyament o els serveis socials, i en determinades polítiques amb un impacte territorial i material molt concret. Tanmateix, existeixen un seguit de tendències que podrien merèixer una major reflexió: a) sembla consolidar-se una opció de crear consorcis d'àmbit comarcal, quan no està clar que aquest àmbit territorial tan limitat, que genera un mapa de consorcis excessivament extens i complex de gestionar, sigui el més operatiu i faciliti economies d'escala; b) hi ha consorcis que mantenen serveis amb finalitats públiques semblants i amb els mateixos actors institucionals –per exemple en el camp de la recerca o dels equipaments culturals; c) existeix una tendència centrífuga dels diferents departaments de la Generalitat a actuar com a actors consorcials diferenciats. En qualsevol cas, es de vital importància que, sigui quina sigui la fórmula a emprar ha de quedar clar que tot organisme ha de quedar adscrit a un, i només un, departament.

19a.

En tot cas resulta necessari sistematitzar les distintes figures organitzatives públiques que pot utilitzar el Govern de Catalunya, precisant amb claredat la missió, les funcions i les potestats que cada tipus pot assumir, l'autoritat amb competència per a la creació de cada tipus d'entitat, l'organització, el règim jurídic dels seus òrgans directius i dels recursos de l'entitat, el seu règim de funcionament, els sistemes de planificació i els dispositius de supervisió i control de la seva activitat, amb precisió detallada del seu règim d'extinció i supressió.

20a.

Cal, doncs, crear un marc comú de disseny institucional per a les modalitats de descentralització funcional de la Generalitat de Catalunya, seguint les pautes del model d'agències executives que han impulsat diferents països. Aquest marc hauria d'admetre la coexistència de fórmules desconcentrades sense personalitat jurídica i de personificacions jurídiques instrumentals. També hauria de permetre, en aquest segon cas, una diversitat de modalitats jurídiques de personificació i d'actuació, comprenent l'actuació en règim de dret públic o privat, segons correspongui, per tal d'adaptar l'autonomia de gestió de les entitats a les característiques concurrents en cada cas, tot establint els criteris generals sobre la procedència d'utilització d'unes o d'altres. Aquest marc organitzatiu comú hauria de contenir, almenys: a) El model de governança, el qual hauria d'incloure la garantia, en tots el casos, d'una real delimitació de responsabilitats entre principal i agent i l'assignació dels rols que corresponen a cada un; b) la definició dels components fonamentals del model de planificació i control per resultats; c) els trets principals dels contractes de gestió on s'emmarcaria la relació entre l'Administració matriu i l'organisme o entitat; d) l'establiment dels mecanismes de seguiment i control de la gestió, responsabilització pels resultats i rendiment de comptes;

e) els elements bàsics del model de govern i direcció de l'organisme o entitat, amb la fixació de criteris sobre els supòsits on sigui pertinent, o no, la creació d'òrgans col·legiats de govern i les característiques d'aquests; f) la garantia de professionalitat pel que fa a la provisió dels càrrecs de direcció executiva dels organismes o entitats; i g) les regles bàsiques sobre transparència, accessibilitat de la informació i control social.

21a.

El procés de revisió detallat d'estructures administratives pot oferir resultats sorprenents. L'estudi sobre el sector públic de la Generalitat que acompanya aquestes reflexions es sens dubte una base essencial que permet prendre mesures immediates d'una indubtable transcendència però també és un bon exemple de la necessitat de disposar d'informació centralitzada per a la presa de decisions i, en definitiva, per una indubtable necessitat de transparència administrativa. En tot cas els criteris utilitzats de necessitat, forma jurídica, control efectiu de l'entitat i forma d'exercir-lo i viabilitat econòmica i financera semblen ajustats i permeten focalitzar l'anàlisi sobre un conjunt d'entitats que han d'esser objecte d'un estudi més acurat des del prisma estricte de la seva consideració.

III. PRINCIPIS D'ACTUACIÓ

1r.

El procés de simplificació de l'estructura administrativa de la Generalitat de Catalunya, seguirà els principis de:

1) *Racionalització*: consistent en la supressió o l'abandonament de determinats organismes amb les directrius:

a) Suprimir tots aquells organismes públics que no han demostrat tenir una activitat efectiva, que la seva activitat ha quedat obsoleta en el temps o que no estan duent a terme les activitats corresponents a la seva missió o que van donar lloc a la seva creació. Aquesta reducció serà limitada però pot tenir un fort impacte simbòlic. A més, té l'avantatge que la mesura es pot consensuar amb els departaments de la Generalitat que actuïn com a matriu d'aquests organismes i es pot implementar en un termini relativament curt.

b) Suprimir tots aquells organismes que tenen un àmbit d'actuació molt especialitzat i amb molt poc impacte. Les seves funcions es poden integrar en altres organismes o transferir als departaments matrius. També pot ser acordada en els departaments de la Generalitat implicats i implementada en un curt termini.

c) Desvincular-se de tots aquells consorcis en què: a') la posició de l'administració de la Generalitat no sigui majoritària; b') la finalitat principal del consorci no resulti coincident amb una finalitat institucional de l'Administració de la Generalitat articulant un veritable supòsit de competència compartida; c') la instrumentació del consorci és realitzi en base a l'associació amb un altre ens instrumental dependent de la mateixa Administració de la Generalitat; també en aquest cas caldrà bastir un nou concepte de col·laboració sobre la base d'acords de programa i de convenis administratius i caldrà reforçar institucionalment l'entitat de la Generalitat que actua com

a part del negoci consorcial, perquè pugui assolir per ella mateixa els objectius o les finalitats atribuïdes al consorci.

d) Suprimir les fundacions, que no han desenvolupat el seu paper de captadores de fons privats cap a l'esfera pública en l'organisme matriu al qual havien d'haver prestat aquesta funció de col·laboració entre l'àmbit públic i privat i integrar les seves funcions en l'organisme anterior.

e) Deixar sense estructura a determinats consorcis, de manera que serveixen per a la finalitat per a la que han estat creats però que aquesta es desenvolupi amb els recursos de les administracions consorciades. Posteriorment, poden ser substituïts per una estructura de participació en base a una estructura col·legial de característiques específiques, cosa que sens dubte demana un cert temps per bastir un nou tipus d'administració consultiva que no faci enyorar la instrumentalitat pròpia de la personalitat jurídica.

2) *Reconcentració*: consisteix en analitzar tots aquells organismes que essencialment dupliquen funcions dels centres directius de l'administració nuclear i que només es justifiquen pels beneficis de l'autonomia de gestió. El procés haurà d'anar acompanyat d'un procés de desconcentració interna de l'estructura dels departaments de la Generalitat. Aquesta mesura permetrà alleugerir la complexitat i l'artificialitat que operen en el sistema i facilitaria una major economia d'escala. La reconcentració s'ha de produir entre les diferents entitats que treballen sobre un mateix sector o sobre una mateixa política pública; en aquesta direcció es podrien fusionar organismes que depenen del mateix departament encara que tinguin principals diferents. També es pot produir la fusió entre organismes que depenen estructuralment de diferents departaments, encara que la matèria objecte d'atenció es pugui constituir en una política o una funció transversal. Aquestes operacions que, sens dubte, incrementarien la lògica interna del sistema, hauran d'esser objecte d'una específica operació de disseny institucional i de negociacions més aprofundides amb els diferents actors institucionals.

3) *Reanàlisi*: finalment, caldrà tornar a analitzar, cas per cas, cadascuna de les entitats que presentin alguna de les característiques següents:

a) No presenten una dimensió mínima segons els criteris de volum de personal i volum de pressupost i resulten dependents en la seva major part de les transferències de l'Administració de la Generalitat;

b) L'Administració de la Generalitat no està en condicions de garantir la seva direcció i supervisió

c) Presenten una forma jurídica manifestament inadequada per a l'acompliment de la missió encomanada.

d) Les entitats tenen una mateixa àrea d'activitat i un mateix referent institucional.

2n.

Dintre del que podríem considerar com a *mesures de millora de la governança* de les entitats públiques és podrien identificar les següents: a) compactar i professionalitzar els òrgans de govern; en aquesta direcció i sempre que sigui possible s'hauria de tendir a identificar els òrgans

d'administració i de gestió en un òrgan únic, amb un màxim de cinc membres, nomenats en funció de les seves capacitats tècniques o professionals, i no per raó de la seva representació departamental o d'interessos socials; els perfils d'aquestes persones haurien d'assegurar la seva capacitat d'aportar valor a la direcció estratègica de l'entitat, acabant d'aquesta manera amb la ficció que els òrgans de govern de les entitats públiques són instàncies de supervisió i control de l'activitat de l'entitat; b) caldria assegurar la professionalització de la direcció executiva de les entitats públiques mitjançant un procediment adient que garantis la idoneïtat de les persones que ocupen els càrrecs directius de l'entitat; c) caldria generalitzar els sistemes de contractes de gestió, plans d'acció i informes d'activitat anual; de fet a tota entitat pública s'hauria de subjectar la seva activitat al contracte de gestió plurianual que es pogués subscriure amb la Generalitat, que es el seu principal, del qual es desprendria el corresponent pla d'acció i els informes d'activitat; el contracte de gestió hauria d'ésser públic, adaptar-se al cicle pressupostari i incorporar els compromisos assumits, així com els instruments de seguiment i avaluació i les conseqüències pel grau d'acompliment d'aquests compromisos; d) enfortiment del principal, com ja hem dit abans, caldria preparar als departaments de la Generalitat per millorar les seves capacitats de direcció, supervisió i control de l'administració pública descentralitzada; els departaments de la Generalitat, i més concretament el Departament d'Economia i Finances, haurien d'assumir noves capacitats de planificació, definició del marc de gestió, seguiment, avaluació i correcció de l'activitat de l'administració descentralitzada; e) caldria definir un sistema d'incentius i sancions en funció dels resultats; la continuïtat, el progrés professional i una part de les retribucions dels gestors hauria d'estar lligada, de manera efectiva als resultats.

3r.

Finalment, convindria aclarir que les polítiques de racionalització de les estructures de l'administració no s'haurien de confondre amb polítiques de reducció d'efectius que tenen un altre marc i un altre sistema de planificació i abordatge. De fet, les anàlisis internacionals sobre aquesta qüestió ens diuen que: a) Les reduccions d'efectius asistemàtiques són generalment anul·lades en un període de cinc anys si la demanda de serveis i la població es manté constant i si no s'ha consolidat una modalitat alternativa de prestació del servei; b) les reduccions d'efectius produïdes per reorganitzacions de serveis resulten un desplaçament del personal cap a altres àrees de forma controlada o incontrolada; c) les reduccions d'efectius en processos de reestructuració de les organitzacions produeixen una ansietat considerable i fa que les persones es centrin en la conservació dels seus llocs de treball i no en la millora en la prestació dels serveis i en l'adaptació al canvi organitzatiu; d) les reduccions d'efectius en processos de reestructuració produeixen una notable resistència al canvi organitzatiu

i una fugida dels millors elements - que són la font dels valors, de les capacitats i del coneixement i de la memòria necessària per garantir la continuïtat i l'adaptació dels serveis- cap altres organitzacions més estables.

IV. PROPOSTES D'ACTUACIÓ

Seguint l'estratègia i els principis d'actuació definits als apartats II i III del document així com l'estudi del grup de treball, el Govern de la Generalitat ha elaborat una primera relació amb propostes de simplificació. Aquesta relació és el resultat de la *Primera fase del Pla per a la racionalització del sector públic*, on s'han aplicat bàsicament criteris de racionalització i reconcentració a aquelles entitats on l'acció s'ha vist amb més claredat des d'un primer moment; bé perquè no han arribat a tenir una activitat efectiva, bé perquè la seva especialització ha permès fàcilment integrar les seves funcions en un altre organisme amb similars funcions sectorials, bé perquè es factible desvincular-se d'un consorci al no tenir posició majoritària o deixar-lo sense estructura o bé perquè es suprimeixen fundacions integrant les seves funcions en l'organisme de referència.

Cal dir, que en aquesta fase s'ha cercat, abans de tot, l'efectivitat de les accions i que es puguin dur a terme en un període relativament curt de temps, de manera que es deixa per a la *Segona fase* del Pla un anàlisi més exhaustiu, on es s'apliqui, de manera sistemàtica per a cada organisme, els principis d'actuació en els que es basa aquest Pla.

En resum, les actuacions que es desenvoluparan seran:

1) Dur a terme el resultat de l'anàlisi realitzat en la Primera fase del Pla per a la racionalització del sector públic; és a dir, materialitzar els canvis proposats en l'annex I. S'ha de tenir en compte que els canvis estaran condicionats per aspectes com la necessitat o no de llei o norma amb rang de llei. En els casos en que sigui necessària una llei, aquest fet condiciona el calendari del canvi.

2) Continuar amb l'execució del Pla fent la Segona fase. El resultat d'aquesta fase serà un nou mapa del sector públic de la Generalitat de Catalunya. Es probable que fruit de l'anàlisi, racionalització i reordenació, sigui necessari impulsar normativament el model d'organització que s'acabi aplicant.

3) Modificar la normativa sobre organització de l'administració pública, de manera que reculli els principis que s'han aplicat en el procés de simplificació i el model del sector públic que s'acabi dibuixant: tipologies de personificació instrumental, relacions amb la matriu, sistemes de control, avaluació i seguiment, etc.

N. de la R.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.

P R E U S

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya

Subscripció anual (edició impresa o en microfitxa)	52,00	euros	
Número solt	1,60	euros	

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya

Subscripció anual (edició impresa o en microfitxa)	41,00	euros	IVA inclòs
Número solt	1,10	euros	

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya

i Diari de Sessions del Parlament de Catalunya

Subscripció conjunta (edició impresa o en microfitxa)	83,00	euros	
---	-------	-------	--

ISSN 0213-7798
Dipòsit legal: B-20.066-1980
Impress a Multitext, SL • Barcelona

**Les publicacions oficials
també es poden consultar
a www.parlament.cat**