



8 de març de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex. Memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

Actualment el marc normatiu que disposa la Generalitat de Catalunya sobre les diferents tipologies d'organitzacions és complex i dispers. Així, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, regula, en l'àmbit organitzatiu, l'Administració departamental de la Generalitat.

Pel que fa a la regulació de l'organització de l'Administració instrumental s'ha de buscar, amb caràcter general, al Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat per Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, que regula les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial o financer i les empreses de la Generalitat. Amb caràcter més sectorial, la Llei 26/2010, del 3 de agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, conté diverses disposicions sobre els consorcis, i la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, estableix el règim de les fundacions. També la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, té un impacte en l'organització de l'Administració de la Generalitat.

Adicionalment, les lleis de mesures fiscals aprovades en exercicis anteriors han introduït preceptes que han incidit en la regulació de l'organització de l'Administració instrumental, com és el cas, per exemple, de les fundacions.

Igualment, a nivell estatal la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, per una banda ha establert amb caràcter bàsic el règim jurídic dels consorcis, en tractar-se d'un règim que, per definició, afecta totes les administracions públiques, i per un altra banda, subjecta les fundacions del sector públic a un determinat règim d'adscripció.

Durant el temps transcorregut en l'aplicació d'aquesta normativa -en alguns casos, des de fa més de 25 anys- s'han produït canvis notoris en el funcionament de l'Administració de la Generalitat i de les seves entitats, així com en els models de referència i en les necessitats i demandes de la ciutadania en relació amb la prestació dels serveis públics. També s'han produït canvis normatius de gran transcendència i canvis en l'entorn econòmic, social i polític amb impacte directe en l'organització i el funcionament de l'Administració de la Generalitat i de les seves entitats.

S'observa un excessiu nombre de disposicions amb rang de Llei regulant el mateix àmbit, destacant una regulació fragmentada (organització departamental per una banda, i entitats instrumentals per l'altra) i desfasada. Aquest desfàs es pot veure clarament, pel que fa a l'organització departamental, en les funcions dels òrgans previstos a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, en el tractament deficient d'algunes figures organitzatives actuals, i en la manca de determinades previsions com per exemple, en relació amb la regulació de noves figures organitzatives, els òrgans o unitats que actuen fora de Catalunya, els òrgans col·legiats, o els principis d'organització i funcionament. Pel que fa a l'organització del sector públic institucional

s'observa una excessiva tipificació d'organismes públics, una manca de definició de cada un d'aquests tipus, un tractament insuficient de les relacions entre les entitats i els departaments d'adscripció, una excessiva i innecessària rigidesa en la creació d'organismes públics, i una regulació incompleta dels tipus d'entitats instrumentals. Això dificulta disposar de les figures organitzatives idònies, planteja dubtes i inseguretats a l'hora de decidir el tipus d'entitat a crear, dificultats en la seva creació i interpretacions divergents.

Dos són els tipus de dèficits fonamentals que s'observen en algunes d'aquestes regulacions. Un primer tipus de dèficit té a veure amb la necessitat de disposar de nous instruments organitzatius que les facin més flexibles i adaptables als entorns canviants d'avui. L'altra és el dèficit d'enfocament sistèmic per al conjunt de les organitzacions, necessari per a una eficient configuració.

2. Els objectius que es volen assolir.

En vista dels problemes als quals s'ha fet referència a l'apartat anterior, els objectius principals de la iniciativa serien:

- Millorar l'eficàcia i eficiència en la prestació dels serveis públics per part de l'Administració de la Generalitat.
- Garantir un model organitzatiu de l'Administració de la Generalitat i el sector públic institucional efectiu i adequat a la realitat actual.
- Disposar d'un marc jurídic clar i coherent en matèria d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.
- Consolidar instruments per a la governança corporativa del sector públic institucional de l'Administració de la Generalitat.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

3.1 L'opció de no fer res o mantenir la situació actual.

Aquesta opció no és desitjable, atès que no permetria solucionar els problemes plantejats ni l'adaptació al context actual de l'organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic institucional.

Aquesta opció suposaria:

- Mantenir la dispersió en la regulació de l'organització de l'Administració de la Generalitat i especialment, del seu sector públic institucional.
- No alinear-se amb l'actual conjuntura de simplificació, racionalització i flexibilització de les estructures organitzatives departamentals i de les entitats instrumentals.
- No avançar en la millora en la prestació dels serveis públics davant les demandes de la ciutadania.

3.2 Opció normativa que es considera l'alternativa preferida.

Una llei d'organització de l'Administració i del seu sector públic institucional seria un text que, per primera vegada, aglutinés en una mateixa norma l'estructura organitzativa departamental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la del seu sector públic.

Pel que fa a l'àmbit departamental, la Llei revisaria les funcions i el paper dels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat i dels actuals alts càrrecs. Flexibilitzaria l'organització departamental i s'obriria a noves figures organitzatives per tal de superar limitacions actuals com l'excessiva departamentalització o la rigidesa en la creació i en les possibilitats d'actuació de les unitats administratives. També regularia els òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat.

Pel que fa al model d'organització del sector públic institucional, la Llei reduiria i simplificaria l'excessiva tipologia d'entitats, flexibilitzaria la creació d'organismes públics i marcaria clarament l'àmbit d'actuació propi de cada tipus d'entitats, i definiria el marc de relacions entre l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic.

La nova Llei s'emmarcaria dins la competència exclusiva atribuïda a la Generalitat en matèria d'organització de la seva Administració per l'article 150 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es donaria també compliment al mandat establert a l'apartat 6 de l'article 71 de la norma estatutària, d'acord amb el qual les lleis han de regular l'organització de l'Administració de la Generalitat, determinant en tot cas:

- a) Les modalitats de descentralització funcional i les diverses formes de personificació pública i privada que pot adoptar l'Administració de la Generalitat.
- b) Les formes d'organització i de gestió dels serveis públics.
- c) L'actuació de l'Administració de la Generalitat en règim de dret privat, i també la participació del sector privat en l'execució de les polítiques públiques i la prestació dels serveis públics.

Els objectius que es pretenen amb aquest Avantprojecte de llei no es poden assolir per cap altra norma o procediment no normatiu diferent d'una llei.

L'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional està determinada en disposicions amb rang de llei, i qualsevol canvi en la seva regulació ha d'establir-se en una norma del mateix rang.

En aquest sentit, i per tal de donar resposta als problemes que comporten l'existència d'una normativa abastament desfasada i les demandes necessàries per enquadrar-la en el context actual, aquesta nova regulació suposaria:

- Consolidar en un únic text les diferents normes que afecten l'organització de l'Administració departamental de la Generalitat i del seu sector públic institucional.
- Enfortir la governança i la transversalitat, generant visió corporativa.

- Revisar la regulació dels actuals òrgans superiors i alts càrrecs i la rigidesa organitzativa relativa a l'estructura tecnicoburocràtica, revisant les figures organitzatives actuals i creant-ne de noves.
- Superar l'excessiva departamentalització potenciant la col·laboració i coordinació interorganitzativa.
- Simplificar, racionalitzar i flexibilitzar el sector públic instrumental tenint en compte l'autonomia de gestió, la professionalitat i la responsabilitat.

Un objectiu de l'abast que s'acaba d'exposar no pot assolir-se més que amb una norma de rang legal. Cap norma de rang reglamentari, cap programa d'actuació o pla estratègic, pot, per si sol o de manera combinada, donar resposta a l'objectiu que s'ha exposat més amunt.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

La Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional té un impacte sobre l'organització de l'Administració de la Generalitat, atès que regula, entre altres aspectes, els òrgans de l'Administració de la Generalitat, la seva estructura, les figures organitzatives, i la composició i classificació del sector públic institucional. En tot cas, les mesures previstes no tenen incidència pressupostària ja que la iniciativa respon a una finalitat de caràcter estrictament autoorganitzativa.

b) L'impacte sobre les administracions locals tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional no té un impacte específic sobre les administracions locals, i tampoc sobre el règim especial del municipi de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

La regulació de la Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional no incideix en la simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans i ciutadanes.

L'elaboració de la Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional suposa millorar la tècnica legislativa, ja que aquesta iniciativa legislativa suposa una sistematització i simplificació de normes que actualment es troben disperses.

La Llei d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat i de les seves entitats derogaria totalment la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març,

de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat mitjançant el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre.

També implicaria modificar extrems concrets de lleis com la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat mitjançant el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre.

S'ha d'entendre també que la nova Llei desenvoluparia altres lleis com la Llei 26/2010, del 3 de agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (pel que fa, per exemple, als consorcis i als òrgans col·legiats) i la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del Llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (en allò relatiu a les fundacions).

Igualment, aquesta Llei suposarà que les entitats i els organismes públics que integren el sector públic de l'Administració de la Generalitat existents en el moment de l'entrada en vigor s'hagin d'adaptar al seu contingut.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

La Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional no tindrà cap impacte econòmic, social o ambiental rellevant, si bé el fet de racionalitzar i flexibilitzar la seva organització permetrà incrementar la seva eficàcia i eficiència en la prestació de serveis públics i, per tant, afavorir l'acompliment de la seva funció social.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

Tot i que es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques en el cas de normes organitzatives de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic institucional, de conformitat amb l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, es considera procedent efectuar una consulta pública prèvia a la redacció del projecte per tal de poder recollir les opinions i demandes de la ciutadania catalana, mitjançant el portal Participa.

Per tal de facilitar àmpliament la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania, s'estima que el període de realització de la consulta pública prèvia sigui d'un mes, no considerant necessari l'obertura d'altres eines o canals complementaris amb aquesta mateixa finalitat, per tal de facilitar, així mateix, la visualització de les aportacions que es puguin rebre sistematitzant-les a través d'un únic canal que s'ha consolidat en els darrers anys com un instrument efectiu per fer efectiva la participació ciutadana.