

APORTACIONS I COMENTARIS DE L'AGÈNCIA PER A LA QUALITAT DEL SISTEMA UNIVERSITARI DE CATALUNYA EN RELACIÓ AMB LA CONSULTA DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT I DEL SEU SECTOR PÚBLIC INSTITUCIONAL

L'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya presenta els comentaris següents responnent a les preguntes plantejades:

1. Considereu que s'ha descrit adequadament el problema? Hi ha aspectes que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorats per l'Administració de la Generalitat? Hi ha altres efectes negatius o positius derivats del marc normatiu vigent que s'estiguin produint actualment que no s'han posat en relleu a la documentació?

En termes generals, els problemes descrits són adequats i bastant complets.

Algunes de les raons per a l'aprovació d'aquesta llei és la de *“reduir i simplificar de l'excessiva tipologia d'entitats”* i també la de *“flexibilitzar la creació d'organismes públics i marcar clarament l'àmbit d'actuació propi de cada tipus d'entitats”*. Aquestes dues finalitats s'han d'harmonitzar o aclarir perquè amb aquesta redacció semblen que es contradiguin.

L'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 fa referència al fet que la nova regulació suposaria simplificar, racionalitzar i flexibilitzar el sector públic instrumental tenint en compte l'autonomia de gestió, la professionalitat i la responsabilitat. Aquests darrers tres punts han de ser eixos vertebradors d'aquesta nova norma.

Altres aspectes de la normativa actual i, tal com l'Agència va exposar en els Comentaris a l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques Catalunya, la tendència de les darreres lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya a una equiparació progressiva del personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral propi de cada entitat que conforma el Sector Públic semblaria contradictori amb les futures lleis de règim i d'organització del Sector Públic. D'acord amb la teoria de les Agències o la teoria managerial, segons la qual la mateixa Administració crea entitats al Sector públic per qüestions d'especialitat i eficiència, aquest fet s'ha de reconèixer no com un fenomen a harmonitzar, sinó com un complement i una garantia d'una prestació del servei públic de manera òptima. Així, segons el tipus de servei públic o segons quina sigui la finalitat per al compliment de la teoria del canvi en la prestació del servei públic, la Generalitat de Catalunya optarà per l'encàrrec d'aquest servei al personal funcionari o laboral de la mateixa Generalitat o bé l'encarregarà a una determinada entitat del Sector Públic o en crearà una, si així considera que el compliment de la finalitat pública així ho aconsella. Si no hi ha cap diferència entre el personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral de les diferents entitats

del Sector Públic, ¿quina seria la raó per la qual la mateixa Generalitat diferencia la prestació dels serveis públics per ella mateixa o a través del seu Sector Públic?

Es valora positivament la voluntat de definir el marc de relacions entre l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic.

2. Quins problemes relacionats amb les figures organitzatives de l'Administració de la Generalitat s'haurien de tenir en compte a l'hora de projectar la seva regulació?

Des de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya es considera que la llei d'organització hauria d'establir un "mínim comú denominador" per a la majoria de formes jurídiques organitzatives que prevegi la nova norma. Aquests possibles elements comuns són els següents:

1. Garantia de l'autonomia organitzativa: que la creació o elecció d'una forma jurídica organitzativa determinada sempre tingui present aquest principi per a un millor compliment dels seus objectius.
2. Rendiment de comptes i avaluació de la seva activitat: l'autonomia organitzativa comporta, necessàriament, que s'estableixi a la normativa un règim mínim de rendiment de comptes que es publiqui anualment, per exemple. Així mateix, l'avaluació de la seva activitat es podria instrumentalitzar a través de Normes ISO o altres metodologies que permetin la planificació de les activitats, la seva execució, la seva revisió o metavaluació i l'adopció de les mesures correctives per seguir millorant els objectius o finalitats de l'entitat.
3. Suficiència de recursos econòmics i humans: la llei hauria de garantir un dimensionament adequat de recursos econòmics i humans en relació amb l'activitat que du a terme.
4. Una regulació mínima del règim del personal de les diferents formes jurídiques organitzatives relatives als processos de selecció que hauria de comprendre el següent: determinar quins preceptes de la normativa dels empleats públics li són aplicables, com les característiques dels processos de selecció.

En aquest sentit, també és recomanable que se segueixi el doble control per part dels departaments competents en matèria de Funció Pública i Economia en relació amb els convenis col·lectius que puguin pactar-se en funció de la negociació col·lectiva del personal, majoritàriament laboral, però també s'hauria de determinar quina tendència establirà la llei: o bé una progressiva harmonització amb el personal laboral de la Generalitat de Catalunya o bé l'establiment d'un marc ampli i flexible que s'adapti a les necessitats de personal, d'atracció i retenció de talent i d'una retribució, que s'hauria d'assemblar a les escales retributives del personal funcionari perquè té un rang més gran que la del laboral, fet que garantiria l'atracció de possible personal del sector privat, ja que la retribució del personal funcionari és més competitiva que l'establerta amb caràcter general del personal laboral de la Generalitat de Catalunya. Fins i tot, es podria preveure que, per raons motivades, mitjançant un Acord del Govern el nivell retributiu podria ser major per al personal de certes formes jurídiques organitzatives.

5. Determinació de les normatives de dret públic que han de complir les diferents entitats que prevegi la nova llei. Amb caràcter enunciatiu, s'hauria de tenir en compte un règim i instruccions mínimes en els aspectes següents: selecció de personal, contractació administrativa, règim econòmic-financer, protecció de dades i seguretat de la informació i règim i funcionament del òrgans col·legiats i unipersonals de govern, que s'haurien de diferenciar, si és el cas, dels òrgans tècnics o d'execució de les finalitats o objectius de l'entitat.

3. Quines formes jurídiques organitzatives del sector públic institucional considereu que generen més problemes i per què? En suprimiríeu algunes? En crearíeu d'altres? Quines proposeu?

Es presenten diverses reflexions sobre les formes jurídiques organitzatives i la seva possible simplificació:

L'ecosistema de les diferents formes jurídiques organitzatives del sector públic de la Generalitat de Catalunya és fruit de l'evolució de l'Administració i les seves teories de la gestió pública dels darrers quaranta anys. Així, en comptes de considerar-los com a generadors de problemàtiques, el plantejament de la reforma d'aquestes entitats s'hauria de centrar en una combinació de la flexibilitat en la creació, en l'autonomia de gestió, la professionalitat del seu personal i la responsabilitat o rendiment de comptes de la seva activitat i el compliment dels seus objectius o funcions.

En relació amb l'ordenació de les formes jurídiques organitzatives del sector públic de la Generalitat de Catalunya, més que els elements materials (gestió de serveis de contingut econòmic, industrial o financer) o elements formals (utilització de formes de dret privat) que caracteritzen el concepte d'*empresa pública*, que es desplega en entitats autònomes o empreses de la Generalitat (entitats de dret públic o societats civils o mercantils), la nova organització s'hauria de basar en l'anàlisi i la motivació que l'elecció d'una forma jurídica organitzativa en concret sigui la garantia de l'assoliment òptim de la finalitat, objectiu o desenvolupament de les competències que li encarregui la Generalitat de Catalunya.

En aquest sentit, en altres ordenaments jurídics la catalogació de les entitats que conformen el sector públic ha consistit en classificar-los, principalment, com a organismes públics (que poden ser organismes autònoms o entitats públiques empresarials), autoritats administratives independents, societats mercantils, consorcis, fundacions, entre d'altres.

En aquest sentit, amb l'ànim simplificador que s'ha plantejat en la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, s'hauria d'analitzar i discutir sobre quina diferència hi ha entre les entitats públiques empresarials i les societats mercantils, per exemple. ¿És l'òrgan de govern o de gestió el que determina l'elecció d'una forma jurídica o una altra? ¿O bé és l'"allunyament" del Dret administratiu l'element decisor? ¿Seria una bona opció la fusió en una sola forma jurídica organitzativa els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials, per exemple?

En un altre ordre de coses, ¿què pot fer una fundació de la Generalitat o del seu sector públic que no pugui realitzar un organisme autònom? ¿Cal emular l'organització de les persones jurídiques privades en el sector públic? Potser les fundacions es podrien reservar com els nous "consorcis público-privats" en què la col·laboració público-privada pugui ser àgil i atreure la participació del sector privat per al compliment de certs objectius comuns d'aquests dos mons.

D'altra banda, pel que fa a les autoritats administratives independents o organismes independents, també s'haurien de tipificar quins organismes poden adoptar aquesta forma. ¿Només haurien de ser autoritats independents les que ostenten competències com a òrgan regulador? ¿Podrien ser autoritats independents les que necessiten tenir independència funcional i tècnica per al desenvolupament de les seves funcions o amb l'adopció d'una altra forma jurídica i la reserva d'independència en la seva norma creadora ja n'hi hauria prou? ¿Necessàriament els organismes independents no han de "dependre" o "adscriure's" a cap Departament o amb aquesta forma jurídica "independent" l'adscripció a un Departament de la Generalitat no afecta a aquesta independència? Aquestes preguntes s'haurien de plantejar i respondre a la nova llei.

Finalment, si així ho considera convenient el legislador, la nova norma hauria d'ordenar la nomenclatura de les diferents formes jurídiques organitzatives que es prevegin. El terme "Agència", ¿s'ha de reservar per a organismes autònoms o entitats públiques empresarials (o la nova nomenclatura que la llei estableixi)? ¿El terme "Autoritat" només s'hauria d'utilitzar per als organismes independents? A excepció de noms o institucions que ja han consolidat el seu nom a nivell nacional o internacional, seria convenient que el nom de l'entitat indiqués la seva forma jurídica.

4. Quins aspectes s'haurien de tenir en compte a l'hora de regular les relacions entre els departaments i els organismes públics?

Algunes de les qüestions que s'haurien de tenir en compte són:

1. Valorar la necessitat o no d'adscripció d'una entitat a un Departament en concret. Si no s'adscriu, s'hauria de determinar el règim de relació amb un Departament en concret o amb la institució de la Generalitat que correspongui.
2. Regulació del contingut mínim del contracte programa, si és el cas. El contracte programa hauria de garantir l'establiment dels objectius i els indicadors per valorar el seu grau de compliment, així com la suficiència pressupostària i de personal per a assolir-los, i els mecanismes d'avaluació i rendiment de comptes corresponents i, especialment per al contracte programa proper.
3. Valorar si les entitats han de tenir en compte una visió prospectiva tant per al compliment dels seus objectius o finalitats o dels possibles canvis d'aquests encàrrecs en funció de l'anàlisi prospectiva. Les entitats haurien de ser capaces d'estar atents als possibles canvis que es produeixen o s'albirin, anticipar-se als escenaris que hagin d'esdevenir i ser capaces d'adoptar estratègies que puguin adaptar-se als canvis que s'identifiquin.

Així, en escenaris d'incertesa, la prospectiva pot ser una eina útil de resiliència per a les entitats del sector públic.

5. S'haurien de preveure altres objectius diferents?

Valorar si les formes jurídiques organitzatives o un conjunt d'aquestes entitats haurien de tenir unes "unitats de transferència de coneixement o tecnologia administrativa". Així com la Llei orgànica d'universitats preveu a l'article 83 la possibilitat de celebrar contractes entre el personal docent i investigador universitari amb entitats públiques o privades per a la realització de treballs de caràcter científic, tècnic o artístic, per al cas del valor afegit o del "know how" que generi el sector públic, es podria adaptar aquesta filosofia de la "transferència del coneixement" esmentat. Atesa la importància en l'economia de l'activitat de les administracions i del sector públic, hauria de plantejar-se la possibilitat de com es pot reconèixer el valor afegit que genera l'activitat pública. Així, si una determinada entitat ha elaborat un programa informàtic, per exemple, que podria ser exportable a altres administracions fora del territori català, s'hauria de valorar si es podria valoritzar econòmicament, d'acord amb les regles o instruccions que prevegi la nova llei. D'altra banda, l'experiència i reconeixement del personal de les entitats pot ser altament reconegut i valorat per altres entitats d'altres administracions fora del territori català, la transferència del coneixement del qual també podria ser valoritzada, ja sigui socialment o econòmicament. Evidentment, s'hauria d'analitzar quins temes, metodologies o programes informàtics, per exemple, es podrien incloure en el règim del *creative commons* i quins podrien ser valoritzats en els termes plantejats en aquesta proposta.

6. Cal considerar altres alternatives a les proposades? Hi ha efectes de les alternatives esmentades que no s'hagin tingut en compte i que siguin rellevants?

En relació amb aquesta qüestió no es fa cap comentari.