

**Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa de l'Administració
de la Generalitat de Catalunya**

Col·lecció «Manuals i Formularis», 18

Víctor López Jalle

**Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa
de l'Administració de la Generalitat de Catalunya**

Barcelona, 2010



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

López Jalle, Víctor

Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. – (Col·lecció Manuals i formularis ; 18)

Bibliografia

ISBN 9788439386032

I. Escola d'Administració Pública de Catalunya II. Títol III. Col·lecció: Manuals i formularis; 18

1. Administració autonòmica – Catalunya 2. Organismes de l'administració pública – Catalunya

353.9(467.1).07



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya
Sou lliure de:



copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el licenciació (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

Entenen que:

Renuncia – Es pot renunciar a alguna d'aquestes condicions si obteniu el permís del titular dels drets d'autor

Altres drets – Els drets següents no queden afectats de cap manera per la llicència:

- Els vostres drets de repartiment just o ús just;
- Els drets morals de l'autor;
- Drets que altres persones poden ostentar sobre l'obra o sobre l'ús que se'n fa, com per exemple drets de publicitat o privacitat.

Notice – Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència d'obra

Advertiment: Això és un resum del text legal (la llicència completa) disponible a:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

© 2010, Víctor López Jalle

D'aquesta edició:

© 2010, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: novembre de 2010

ISBN: 978-84-393-8603-2

Dipòsit legal:

Composició: Master-graf S.L.

Impressió: Gràfiques Pacífic

A l'Anna i la Laura.

Sumari

Presentació	11
Introducció	13
Capítol 1. Els principis de l'organització de l'Administració. Òrgans i organismes	15
1.1. Els principis de l'organització de l'Administració	17
1.2. Òrgans i organismes.....	21
Capítol 2. L'evolució de l'Administració de la Generalitat i l'Estatut d'autonomia	25
2.1. L'evolució de l'Administració de la Generalitat.....	27
2.2. L'Administració de la Generalitat i l'Estatut d'autonomia.....	31
Capítol 3. Classificació dels òrgans administratius a l'Administració de la Generalitat	35
3.1. Òrgans centrals i òrgans territorials	38
3.2. Òrgans consultius i òrgans actius. Òrgans de coordinació	40
Capítol 4. Òrgans centrals de l'Administració de la Generalitat	43
4.1. President de la Generalitat	45
4.2. Govern	46
4.3. Conseller primer i vicepresident.....	48
4.4. Consellers.....	50
4.5. Alts càrrecs.....	52
4.5.1. Secretaries generals.....	52
4.5.2. Secretaria General Adjunta, secretaries sectorials i Secretaria del Govern	55
4.5.3. Direccions generals.....	60

4.5.4. Direccions de serveis.....	63
4.5.5. Comissionats.....	66
Capítol 5. Òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat. Delegacions territorials del Govern i estructura territorial departamental.....	71
5.1. Consideracions sobre les previsions legals.....	73
5.2. El paper de l'organització territorial.....	82
5.3. Alternatives.....	88
Capítol 6. Altres unitats estructurals, figures organitzatives i òrgans col·legiats.....	99
6.1. Òrgans actius.....	101
6.2. Unitats estructurals reservades a personal eventual.....	109
6.3. Unitats laborals.....	111
6.4. Altres figures organitzatives.....	112
6.5. Òrgans col·legiats.....	113
Capítol 7. Classes d'estructures orgàniques i consideracions sobre la dependència i la coordinació.....	115
7.1. Classes d'estructures orgàniques.....	117
7.2. Consideracions sobre la dependència i la coordinació.....	120
Capítol 8. Administració instrumental.....	123
8.1. Marc legal.....	125
8.2. Funcions i activitats de les entitats instrumentals.....	128
8.3. El model actual i futur de l'Administració instrumental.....	130
Capítol 9. Funcions.....	147
9.1. Funcions i activitats.....	149
9.2. Característiques de les funcions.....	151
9.3. Funcions dels òrgans actius.....	153

Capítol 10. Instruments.....	155
10.1. Recursos humans.....	158
10.2. Recursos pressupostaris.....	170
10.3. Recursos materials i tecnològics.....	172
Capítol 11. La unitat bàsica de l'organització de l'Administració: el lloc de treball	173
11.1. La relació de llocs de treball.....	175
11.2. Llocs de comandament.....	177
11.3. Llocs singulars	179
11.4. Llocs base	182
11.5. Llocs reservats a personal eventual.....	183
Capítol 12. Criteris per a la valoració, la creació, la modificació i l'extinció d'estructures orgàniques i organitzatives	185
12.1. Criteris de valoració de les estructures i dels llocs de treball	187
12.2. Creació, modificació i extinció d'estructures orgàniques i organitzatives	190
12.3. Regles per a l'elaboració de les disposicions normatives sobre estructures organitzatives.....	197
Capítol 13. Regles sobre la creació, modificació o supressió d'òrgans o organismes de l'Administració de la Generalitat	207
Bibliografia.....	223

Presentació

Aquest llibre és el resultat d'un afortunat maridatge entre el coneixement tècnic i l'experiència, i té tots els elements per esdevenir una eina d'obligada referència en el camp de l'anàlisi, el disseny i el desenvolupament d'estructures organitzatives.

Com a obra, té la doble vocació de manual i de treball de recerca i opinió. En el seu vessant de manual d'anàlisi i formalització d'estructures organitzatives, amb especial concreció de les de la Generalitat de Catalunya, el llibre ofereix un conjunt de descripcions i criteris que resumeixen el que —ja es pot dir sense falses modèsties— constitueix una doctrina ben assentada i reconeguda institucionalment. El lector descobrirà, en aquestes pàgines, una ajuda i una guia eficaç per analitzar, treballar i materialitzar estructures organitzatives. Trobarà claus per estudiar, entre d'altres i a tall d'exemple, òrgans administratius (tant centrals com territorials), models d'estructures verticals i horitzontals, administració instrumental o anàlisi de funcions (especialment d'òrgans actius). Juntament amb la descripció de la realitat actual, s'exposen de manera clara i transparent els continguts, els criteris, les regles i els punts de vista que informen i orienten els informes emesos per la Direcció General de Modernització de l'Administració en matèria d'organització; és a dir, tota una doctrina ja existent però que fins ara no havia estat sistematitzada en una única publicació. Volgudament, aquest coneixement s'exposa orientat a la pràctica, és a dir, buscant la utilitat per a aquelles persones que tinguin responsabilitat de disseny o de valoració d'estructures orgàniques o organitzatives i, en general, per a tots aquells que puguin estar afectats per aquesta temàtica o, simplement, hi tinguin interès.

Per dir-ho ras i curt, qui recorri aquestes pàgines trobarà un compendi del coneixement elaborat aplicat, en aquesta matèria, per qui en té atribuïda la competència des de dins de la mateixa Administració.

Però, a més, aquesta obra presenta un gran valor afegit en el seu vessant analític. L'autor, aprofitant legítimament la seva posició privilegiada dins l'organització, desenvolupa una valuosíssima reflexió a l'entorn d'unes estructures organitzatives, les de la Generalitat, que estan abocades a canvis de molt profund abast en un futur immediat. Cal seguir pensant, com s'ha anat fent els darrers anys des de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració, amb urgència però alhora amb rigorosa capacitat analítica i prospectiva, el conjunt d'unes estructures que corren un considerable risc d'esdevenir caduques i obsoletes. El pas del temps, les transformacions socials, la cada cop més complexa relació de l'administració pública amb el sector privat i, sobretot, la responsabilitat enfront del conjunt de la

societat a la qual serveix, forcen una ineludible reformulació de la “res pública” i de la seva gestió, administració i estructura. En aquest sentit, l'autor ha tingut el coratge de formular propostes de racionalització i millora que poden exigir canvis normatius o establir noves regulacions en matèria, per exemple, d'organismes públics o de directius públics.

No puc ser, doncs, imparcial pel que fa a la bondat i necessitat del llibre ja que, com a director general i impulsor d'aquesta obra, la trobo del tot imprescindible en el context de la millora —que només es pot produir en clau de transformació i de modernització— de les administracions públiques.

Tampoc puc ser objectiu pel que fa al seu autor, el Sr. Víctor López, de qui no només sóc company de feina, sinó que sóc, a més, company de curs a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Retrobar-lo, al cap dels anys, a la Direcció General de Modernització de l'Administració com a cap de l'Àrea d'Estructures Organitzatives, em va produir una gran alegria perquè coneixia el seu rigor jurídic i la seva capacitat de treball des de finals dels anys setanta, i he pogut comprovar que no només ha conservat aquestes característiques, sinó que les ha fet evolucionar i les ha enriquides amb estudis complementaris, publicacions i amb una experiència que fa que es pugui dir que «té la Generalitat al cap». No se m'acut millor professional per aquest lloc de treball, en què el compromís tècnic ha d'anar, a més, lligat amb un exquisit rigor ètic i coherència, per no cedir en allò en què no s'ha de cedir, però alhora ésser capaç de tractar els problemes i de trobar solucions en la línia d'allò que és millor per a l'exigència real de funcionament de la funció pública catalana. Tanmateix, no seria just si no fes extensible el meu reconeixement i la meva felicitació a tot l'equip de treball de l'Àrea d'Estructures Organitzatives, als que ara hi són i als que al llarg dels anys hi han anat passant, deixant el seu solatge de saber i de bon treball.

En síntesi, calia, com es diu, posar en solfa —amb connotacions crítiques— aquest conjunt de coneixements. Ordenar-los i compartir-los amb tots aquells que, des de dintre de l'Administració o des de fora —i penso sobretot en el món acadèmic— vulguin treballar per a la millora de l'eficàcia i l'eficiència de les administracions públiques i de la seva organització, amb especial referència a la Generalitat de Catalunya. Aquest llibre en constitueix una excel·lent concreció, que estic convençut que no deixarà indiferent els seus lectors.

Amadeu Recasens i Brunet
Director general de Modernització de l'Administració

Introducció

Aquesta publicació consisteix en una combinació de descripcions, criteris i reflexions a l'entorn de l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat generats amb la voluntat d'explicar una realitat i fer propostes de racionalització en el disseny organitzatiu d'aquesta; en gran part es tracta d'un manual sobre l'anàlisi i la formalització de les estructures organitzatives de la Generalitat. Aquestes propostes en forma de criteris, regles o simples reflexions intenten tenir un caràcter pràctic de manera que siguin d'aplicació a l'hora de dissenyar estructures orgàniques o organitzatives encara que en alguns casos les propostes formulades impliquin un canvi del marc normatiu actual (organismes públics, directius públics...). Aquestes descripcions, criteris i reflexions deriven de l'experiència adquirida en la valoració que des de la Direcció General de Modernització de l'Administració de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració, del Departament de Governació i Administracions Públiques, es fa de les propostes d'estructura i organització de l'Administració de la Generalitat o de l'impuls de les polítiques en matèria d'organització. Han estat precisament la voluntat del titular de l'esmentada Direcció General i el suport de la Secretaria, l'origen d'aquesta publicació.

Aquesta publicació s'estructura en diverses parts clarament diferenciades:

- consideracions sobre els principis de l'organització de l'Administració, òrgans i organismes, que introdueix l'anàlisi de la matèria;
- l'estructura organitzativa de la Generalitat i l'Estatut d'autonomia, que fa referència a l'evolució de l'Administració de la Generalitat i al tractament que en fa l'Estatut d'autonomia;
- la classificació dels òrgans administratius a l'Administració de la Generalitat, en una primera aproximació descriptiva;
- els òrgans centrals de l'Administració de la Generalitat, on s'analitzen les figures organitzatives departamentals bàsiques d'alt nivell;
- els òrgans territorials, en què s'analitzen les delegacions territorials del Govern i les delegacions o serveis territorials departamentals;
- altres unitats estructurals i òrgans col·legiats, amb l'anàlisi dels òrgans actius en què la titularitat es reserva a funcionaris, i d'altres figures organitzatives, amb especial

deteniment pel que fa a les àrees funcionals i dels criteris que cal seguir a l'hora de crear òrgans col·legiats;

– les classes d'estructures orgàniques i consideracions sobre la dependència i la coordinació, amb comentaris sobre l'estructura vertical i l'estructura plana o horitzontal, com també sobre les característiques i els límits de la dependència i la coordinació;

– l'Administració instrumental, en què s'analitza el model actual i les seves deficiències i es proposen canvis i criteris a valorar;

– les funcions, especialment les dels diferents òrgans actius funcionals;

– els instruments, amb especial deteniment pel que fa als recursos humans;

– la unitat bàsica de l'organització de l'Administració: el lloc de treball, amb una anàlisi dels llocs de comandament, els llocs singulars i els llocs base;

– els criteris per a la creació, modificació o supressió de les estructures i els llocs de treball, amb un tractament detallat pel que fa a les regles per elaborar les disposicions normatives sobre estructures organitzatives, i

– les regles sobre la creació, modificació o supressió d'òrgans o organismes de l'Administració de la Generalitat, que constitueix un llistat numerat de regles que resumeix el conjunt d'anàlisis, propostes i criteris continguts en aquesta publicació.



**Els principis de l'organització
de l'Administració. Òrgans i organismes**



1.1. Els principis de l'organització de l'Administració

Els principis de l'organització de l'Administració haurien de tenir en compte la realitat complexa i canviant en què ha d'actuar i especialment les relacions amb els ciutadans.

Per tant, com a principis de l'organització de l'Administració, a més dels principis tradicionals i els estatutaris (jerarquia, desconcentració i descentralització, servei a les persones...), es poden proposar els següents:

a) La simplicitat, la claredat i la transparència. Es tractaria de reduir els diferents nivells jeràrquics de l'organització de l'Administració al màxim possible i eliminar-los allà on sigui convenient i possible, potenciant, en la mesura que es pugui, estructures horitzontals. S'haurien de simplificar el màxim possible els tipus o categories d'entitats o figures instrumentals que l'Administració pot utilitzar, a fi d'evitar la creació d'entitats o figures alienes a categories ja establertes. En qualsevol cas, s'hauria de sotmetre a un estudi previ la procedència de la creació i la forma jurídica elegida de noves entitats instrumentals, les quals estarien centrades en l'exercici de funcions executives.

Claredat i transparència que haurien d'apreciar els ciutadans i el Parlament, al qual s'informaria periòdicament de la gestió realitzada (mitjançant un informe o memòria anual).

b) La responsabilitat política, gerencial o directiva i administrativa dels titulars dels òrgans de l'Administració per al desenvolupament de les seves competències. La responsabilitat política afectaria els òrgans d'alt nivell de l'Administració (consellers, secretaries generals, secretaries sectorials...), la responsabilitat gerencial o directiva correspondria als directius públics (quan s'hagi desenvolupat aquesta figura) i la responsabilitat administrativa, a la resta d'òrgans.

S'ha de promoure el canvi dels valors dominants en la gestió pública, substituint el comportament burocràtic per un comportament basat en la responsabilitat dels gestors.

c) L'orientació del funcionament de l'Administració cap als resultats mitjançant l'aplicació contínua i dinàmica d'instruments de planificació i control de gestió. Destacarien en aquest punt instruments com els quadres de comandament i les auditories de gestió o administratives, aquestes últimes dirigides a comprovar el grau d'eficàcia i eficiència dels òrgans administratius auditats.

És convenient establir sistemes d'avaluació de programes i polítiques públiques com a instruments de control, que serveixin d'estímul a la millora contínua.

d) L'assignació de les funcions de coneixement i presa de decisions a favor dels òrgans més propers al lloc on es produeix l'activitat que reclama un pronunciament i on es pot resoldre amb la màxima eficàcia i eficiència.

e) La coordinació entre els diferents òrgans i entitats que intervenen en un mateix àmbit competencial, perquè no es produeixin actuacions contradictòries, cosa que implica l'enfortiment dels òrgans col·legiats de coordinació.

f) La introducció de mecanismes organitzatius que promouen la millora contínua i el canvi organitzatiu intern i faciliten l'acció preventiva de l'Administració com a estratègia d'augment de l'eficàcia i de la reducció de costos. Es tracta de propiciar el principi de dinamisme en el disseny de models organitzatius. Estaríem davant d'un disseny continu del model, traslladant el principi de funcionament de les societats democràtiques obertes al camp específic de l'organització de l'Administració.

Els òrgans administratius i les seves funcions s'han d'adaptar a les demandes i, per tant, s'han d'actualitzar periòdicament.

g) L'optimització de mitjans personals i materials en l'assignació i coordinació de funcions entre òrgans i entitats. L'organització i el funcionament de l'Administració estan condicionats per les limitacions pressupostàries que deriven de decisions de control de la despesa pública, cosa que obliga a treure el major rendiment possible dels recursos disponibles, en un context de dificultat per obtenir nous recursos.

h) La cooperació i la coordinació amb les altres administracions amb competències concurrents.

i) La subsidiarietat de l'actuació administrativa respecte a l'autoorganització de la societat i les altres administracions més properes al ciutadà que actuen al territori. Això obre la porta a la competència i a la coresponsabilitat. Els poders públics, reservant-se els controls necessaris, haurien de buscar la cooperació amb la societat i, fins i tot, la seva substitució per aquesta, allà on sigui capaç d'assumir la satisfacció de les necessitats col·lectives amb més eficiència i eficàcia que la mateixa Administració, sempre que es garanteixin els drets del ciutadà i la qualitat del servei.

Tots aquests principis haurien de coexistir amb una sèrie de valors:¹

- la lleialtat institucional,
- la integritat,
- l'objectivitat i independència,
- la competència professional,
- la confidencialitat,
- el respecte a les persones, i
- el reforçament de les dimensions polítiques, socials i tècniques que permetin dissenyar una «infraestructura de l'ètica pública».

Aquests valors són predicables no solament dins l'Administració pública, sinó també respecte de les organitzacions privades que presten serveis públics i són defensables pel conjunt de la societat.

Resulta bàsic definir el camp d'actuació de l'Administració pública. La crisi de l'Estat intervencionista i de l'Estat de mínims merament testimonial porta a la necessitat de determinar quin és l'àmbit en què ha d'actuar l'Administració, a disposar d'una administració que adequi els objectius que cal perseguir directament als recursos disponibles, i a l'optimització de l'assignació pressupostària en un context de control i limitació de la despesa pública.

La funció principal de l'Administració com a agent polític és assegurar el desenvolupament de la política pública a partir dels programes d'actuació mitjançant xarxes en les quals interaccionen tant agents públics com privats. És convenient fomentar l'autoorganització de la societat civil.

Els drets dels ciutadans s'han de considerar obligacions de les administracions públiques i els seus equips de govern. Les necessitats més sentides dels ciutadans es converteixen en els objectius estratègics de les administracions públiques.

El coneixement de les condicions de l'entorn pot ajudar a preveure possibles demandes socials i a orientar els processos de canvi de les organitzacions públiques.

1. Carles Ramió: «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical», a *Instituciones y Desarrollo*, desembre de 1999.

Continuen vigents els objectius que en el seu moment es van plantejar en el programa suec de renovació del sector públic:

- ampliar la llibertat d'elecció dels ciutadans,
- reforçar el control democràtic de les institucions,
- reduir els costos,
- millorar la qualitat,
- reduir la càrrega burocràtica.

Recentment la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, ha establert a l'article 31 que:

«1. Les administracions públiques de Catalunya serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen, sota la direcció dels òrgans de govern respectius, amb submissió plena a la llei i al dret.

2. Les administracions públiques de Catalunya compleixen les funcions que tenen atribuïdes i actuen d'acord amb els principis generals següents:

- Primer. Eficàcia i eficiència.
- Segon. Bona fe i confiança legítima.
- Tercer. Proximitat.
- Quart. Imparcialitat.
- Cinquè. Proporcionalitat.
- Sisè. Simplificació i racionalitat administrativa.
- Setè. Transparència i accessibilitat.
- Vuitè. Participació ciutadana.
- Novè. Lleialtat institucional.
- Desè. Col·laboració i cooperació interadministratives.»

Aquests principis s'haurien de completar amb d'altres que també preveu expressament la Llei esmentada com ara el d'intervenció mínima (article 33) i els drets dels ciutadans (a una bona administració, a uns serveis públics de qualitat, etc.).

1.2. Òrgans i organismes

L'estructura organitzativa de l'Administració ha d'afavorir la modernització i racionalització potenciant l'eficàcia i eficiència de la gestió i la responsabilitat del gestor. Això implica que les idees de jerarquia i de competència administratives han de conviure amb les d'autonomia i responsabilitat del gestor.

L'Administració de la Generalitat s'ha configurat com una organització constituïda per òrgans ordenats jeràrquicament i amb personalitat jurídica única. L'article 2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, derogat per la Llei 26/2010, de 3 d'agost, disposava que l'Administració de la Generalitat tenia personalitat jurídica única, coincidint amb l'article 2.2 de la Llei estatal 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE). En qualsevol cas, és evident que l'Administració necessita una estructura organitzativa i orgànica per portar a terme les activitats que justifiquen que existeixi.

La figura de l'òrgan apareix constantment en la normativa reguladora de l'organització de l'Administració de la Generalitat, quasi es podria afirmar que és la figura dominant de la matèria. No obstant això, de vegades resulta difícil distingir entre l'òrgan i altres figures properes que no ho són.

Aquesta publicació no consisteix en un tractament jurídic sobre l'òrgan administratiu sinó que, sense oblidar el component jurídic, parteix d'una perspectiva organitzativa d'aquesta figura.

L'ordenament jurídic català (Llei 13/1989, de 14 de desembre, normativa sobre funció pública...) no defineix què és un òrgan administratiu. En canvi, la LOFAGE (article 5.2), i algunes lleis d'organització autonòmiques (com la Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia) consideren òrgan les unitats administratives amb funcions que produeixin efectes jurídics enfront de tercers o en cas que la seva actuació tingui caràcter preceptiu.

L'òrgan forma part de l'Administració, de manera que no es pot parlar de dues figures diferents, sinó d'una sola (Administració), de la qual el primer és una part integrant. Els òrgans que integren l'estructura departamental (no organismes) no posseeixen personalitat jurídica pròpia, encara que tinguin un camp d'actuació autò-

noma limitat. Aquest fet és el que alguns autors, com Santamaría Pastor, anomenen «subjectivitat limitada». Això implica que, dins de les relacions interorgàniques, l'acte realitzat per l'òrgan s'imputa al mateix òrgan, però els efectes de l'acte s'imputen a la persona jurídica pública de què forma part.

Des del punt de vista organitzatiu, són tres els elements fonamentals del concepte d'òrgan o, si es vol, d'unitat orgànica mínima: l'element personal, les possibilitats d'actuació (àmbit competencial, funcions) i els mitjans de què es dota l'òrgan. Tots tres elements són fonamentals, encara que s'ha de tenir en compte que l'òrgan neix, normalment, amb una certa vocació de permanència que el fa independent del seu titular, el qual podrà canviar sense que s'alterin els altres elements de l'òrgan i, per tant, aquest es mantindrà com a tal. Igualment s'ha de tenir en compte que l'element personal es pot dividir entre el titular de l'òrgan i la resta de persones que l'integren. Tal com preveu la Llei foral de Navarra 15/2004, de 3 de desembre: «cada unitat orgànica estarà integrada pels llocs de treball vinculats per les funcions que tinguin atribuïdes i per una prefectura comuna» (article 17.2). La Llei navarresa posa de manifest els elements de l'òrgan o unitat orgànica: llocs de treball, funcions i prefectura comuna. Entenem que, com s'indicarà posteriorment, també és possible l'existència d'òrgans amb un únic lloc de treball que justificarien la seva existència com a òrgan sobre la base del tipus de funcions atribuïdes.

S'ha de diferenciar entre òrgan (òrgan actiu) i lloc de treball. Un òrgan pot estar integrat per diversos llocs de treball; entre aquests llocs destaca el del titular de l'òrgan, que s'anomena de la mateixa manera que l'òrgan, amb una indicació relativa al lloc (cap, director...). La resta dels llocs de treball adscrits a l'òrgan són llocs singulars o llocs base, encara que també poden existir altres òrgans subordinats (per exemple: seccions dintre d'un servei).

El lloc de treball constitueix l'element bàsic de l'estructura de l'Administració i té una sèrie de característiques recollides a la corresponent relació de llocs de treball. Igualment, s'ha de fer la distinció entre lloc de treball i la persona que l'ocupa, que pot ser el titular del lloc a tots els efectes o un ocupant provisional.

Per tant, s'han de distingir tres figures diferents: a) l'òrgan, b) el lloc de treball que encapçala l'òrgan, i c) el titular de l'òrgan o l'ocupant del lloc de treball esmentat.

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, en tractar els òrgans administratius, regula amb especial deteniment els òrgans actius, però no els defineix a diferència d'altres tipus d'òrgans com els consultius. Es dona la circumstància que la normativa actual sobre funció pública (Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en ma-

tèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre) regula com a llocs de comandament els subdirectors generals, caps de servei, caps de secció i caps de negociat, la terminologia dels quals coincideix bàsicament amb la utilitzada per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, la qual enumera els òrgans actius: subdireccions generals, serveis, seccions, negociats... Aquest fet, lligat a la no-definició dels òrgans actius, ha obligat a un tractament conjunt (normativa sobre organització i normativa sobre funció pública) de la figura de l'òrgan actiu, de tal manera que és tractat com a tal aquell que té atribuïdes funcions que aconsellen aquesta consideració (per exemple, la projecció externa o la producció directa d'efectes jurídics respecte dels ciutadans) o bé que té adscrits un nombre significatiu d'efectius, per la qual cosa estem davant d'un veritable lloc de comandament, ja que una part important de la seva activitat consisteix en l'exercici de la funció de comandament.

La creació o la modificació d'un òrgan de qualsevol tipus que comporti un increment de la despesa pública, d'acord amb l'article 26.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, «exigeix la tramitació d'un expedient administratiu en el qual s'ha de fer constar en quin departament s'integra, l'estudi econòmic del cost de funcionament i del rendiment o la utilitat dels seus serveis, i l'increment màxim de la despesa anual corrent i de la inversió anual o, si escau, plurianual prevista, sens perjudici del que disposa la Llei 10/1982, de finances públiques de Catalunya».

A més, aquest article disposa que:

«2. No es poden crear nous òrgans que comportin duplicació d'altres d'existents si, al mateix temps, no se suprimeix o es restringeix la competència d'aquests.

3. Els departaments han de formular anualment una guia actualitzada de la seva organització, de les seves competències i dels tipus de procediments administratius en què actuen.»

Igualment, l'article 11 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, disposa que:

«1. Correspon a cada administració pública delimitar, en el seu propi àmbit competencial, les unitats administratives que configuren els òrgans administratius propis de les especialitats derivades de la seva organització.

2. La creació de qualsevol òrgan administratiu exigeix el compliment dels requisits següents:

a) La determinació de la seva forma d'integració en l'Administració pública de què es tracta i de la seva dependència jeràrquica.

b) La delimitació de les seves funcions i competències.

c) La dotació dels crèdits necessaris per a la seva posada en marxa i per al seu funcionament.

3. No es poden crear nous òrgans que impliquin duplicació d'altres ja existents si al mateix temps no se suprimeix o es restringeix adequadament la competència d'aquests.»

Les entitats instrumentals de l'Administració, entre les quals destaquen, per la seva importància, els organismes públics, gaudeixen de personalitat jurídica pròpia i constitueixen una fórmula d'intervenció de l'Administració pública en entorns que demanen una flexibilitat i rapidesa més grans en l'actuació d'aquesta. En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya se n'ha de buscar el marc normatiu bàsic en el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, i en el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.

2

L'evolució de l'Administració de la Generalitat i l'Estatut d'autonomia

2.1. L'evolució de l'Administració de la Generalitat

El creixement de l'Administració de la Generalitat ha estat espectacular. És un fet lògic si tenim en compte el model de transferències que ha imperat des de la constitució de la Generalitat de Catalunya. Això explica que d'un pressupost de quasi 42.000.000 euros i una plantilla que no superava les 500 persones (Llei 5/1980, de 17 de desembre), s'ha passat a un pressupost consolidat de més de 39.699.000.000 euros (2010) i una plantilla de 199.824 persones, incloent-hi ens públics, empreses públiques, consorcis i fundacions (desembre 2008), sense comptar els milers de persones vinculades amb l'Administració de la Generalitat mitjançant concerts (al voltant de 100.000, amb especial incidència en l'àmbit docent i el de la salut).

Les primeres transferències s'han de buscar en l'àmbit de l'esport i de la joventut, també en la salut i el benestar de les persones, així com l'ensenyament, l'ordenació i la gestió de les infraestructures i l'obra pública, per acabar, entre d'altres, en la inspecció de treball pel que fa a les relacions laborals, derivada del nou Estatut d'autonomia. En aquest sentit, s'han de destacar aquelles transferències que no han tingut altres territoris (serveis penitenciaris, Reial decret 3482/1983, de 28 de desembre) o no tots els territoris (com la policia).

Dins de l'edifici en construcció en què consisteix l'Administració de la Generalitat, condicionat per la normativa general vigent i les decisions del Tribunal Constitucional com la que va impossibilitar la transferència de les diputacions catalanes a la Generalitat (Llei 6/1980, de 17 de desembre), s'han de destacar fites d'especial importància o transcendència com ara:

- La Llei 13/1989, de 14 de desembre, que, a més de regular l'organització interna de l'Administració de la Generalitat, va destacar en alguns aspectes que van ser una novetat en el seu moment com:

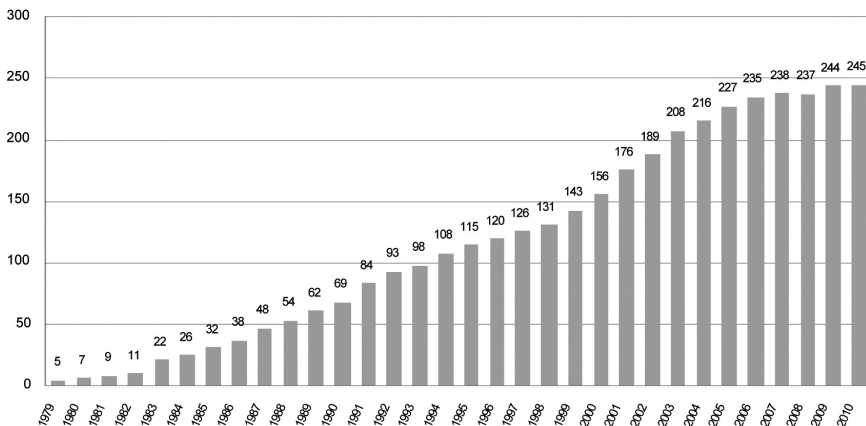
- La creació de les oficines de gestió unificada per gestionar aquells procediments en què actua més d'un departament, amb la finalitat de facilitar la interlocució amb els sectors socials afectats i agilitar la tramitació dels expedients.
- La regulació de les auditories administratives i la seva publicitat.
- La tècnica de verificació de l'eficàcia de les normes amb la finalitat de comprovar la seva adequació als objectius perseguits, les possibles disfuncionalitats i les garanties del seu compliment eficaç.

- La regulació de la programació de l'activitat administrativa.
 - El canvi en el sentit del silenci administratiu (en favor del positiu), per convertir allò que s'havia transformat en una prerrogativa exorbitant de l'Administració en una palanca que promogués un major zel de l'acció pública i un increment de la seguretat jurídica del ciutadà.
- El model sanitari derivat de la Llei d'ordenació sanitària (Llei 15/1990, de 9 de juliol), que va crear el Servei Català de la Salut, organisme que per les seves característiques resulta una novetat en el conjunt de les organitzacions públiques (estatal o autonòmiques). Aquest model defineix les diferents responsabilitats en l'àmbit sanitari: l'elaboració de les polítiques amb la determinació de la provisió de serveis i del mapa assistencial de salut, dur a terme l'assignació de recursos per donar compliment a la funció asseguradora, i l'execució de les prestacions finalistes, cercant un equilibri entre el complex públic i el privat.
- L'execució de l'obra pública amb la creació de GISA, creada inicialment per fer front a les Olimpíades de 1992.
 - El model de policia, que ha permès passar de gestionar 2.300 efectius aproximadament l'any 1994 a 16.091 (desembre de 2009) i amb presència a tot el territori.
 - Les infraestructures culturals (Teatre Nacional de Catalunya, SA, el 1995, etc.).
 - La gestió del cicle integral de l'aigua (amb la creació de l'Agència Catalana de l'Aigua, Llei 25/1998, de 31 de desembre).²

En aquesta publicació es detalla l'evolució de les unitats directives departamentals i, en general, dels òrgans actius de l'Administració de la Generalitat i les entitats instrumentals. Així, en el Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010) es reflecteix l'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 durant el període 1996-2005, però no s'observen unes pautes específiques vinculades al procés d'assumpció de competències.

2. Amb més detall, J. R. Morera, *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya*. Barcelona: EAPC, 2003.

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

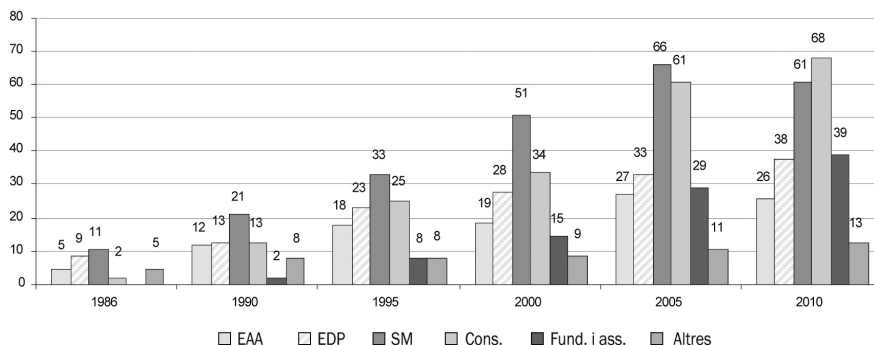


Nota: el gràfic no inclou les entitats de capital risc, els governs territorials de salut, els consorcis urbanístics ni tampoc els organismes independents. El Pla de racionalització no computa diversos organismes creats formalment però que no havien entrat en funcionament en el moment de l'aprovació del Pla.

Raons de millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'actuació pública i 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 facilitar el creixement del sector públic de la Generalitat.

A continuació, en el gràfic 2, es pot observar el creixement progressiu del nombre d'entitats per cadascuna de les tipologies jurídiques. S'hi 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.

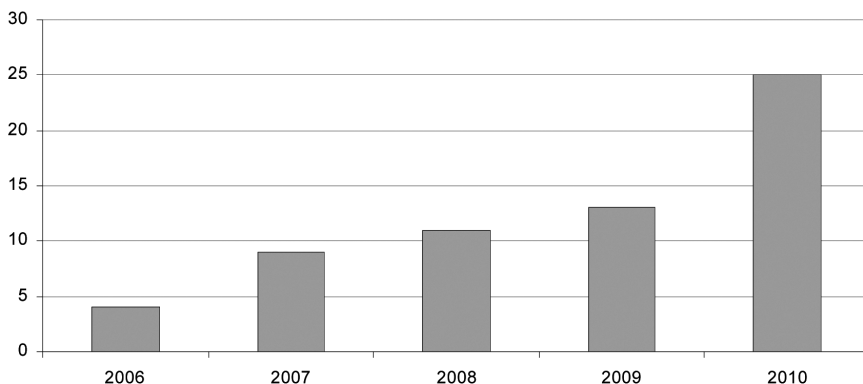
Gràfic 2. Evolució de les entitats majoritàries (per tipologia)



Nota: la forma jurídica «altres» inclou tant les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial o financer com altres ens públics no inclosos a la resta de grups. Vegeu la nota del gràfic anterior.

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

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



Font de tots tres gràfics: Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010).

2.2. L'Administració de la Generalitat i l'Estatut d'autonomia

Amb l'anterior Estatut d'autonomia i sens perjudici de les controvèrsies que poguessin derivar de l'article 9.1, estava clar que la Generalitat tenia capacitat d'autoorganització pel que fa al disseny de la seva estructura departamental. Mitjançant llei podia estructurar-se d'acord amb el model d'òrgans que estimés adient, encara que es va optar per seguir una línia bastant continuista respecte de l'estructura de l'Administració general de l'Estat del moment. En el cas de les entitats instrumentals aquesta llibertat, no tan evident, en algun moment inicial (anys 1980), podia haver estat més discutida (ens remetem a determinades sentències del Tribunal Constitucional).

Una de les raons invocades per tal de justificar el manteniment del model estatal del moment i la no-definició ràpida d'un model propi d'Administració pública clarament diferenciat va ser la necessitat d'assumir i gestionar les transferències estatals de manera immediata. Aquesta circumstància ha desaparegut actualment, la qual cosa facilita el disseny d'un model propi.

El nou Estatut d'autonomia és més explícit quant a la capacitat o competència de la Generalitat en l'àmbit de l'autoorganització i així diversos articles (71, 112 i 150) són clars en aquesta qüestió:

Article 71:

«1. L'Administració de la Generalitat és l'organització que exerceix les funcions executives atribuïdes per aquest Estatut a la Generalitat. Té la condició d'administració ordinària d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i les lleis, sens perjudici de les competències que corresponen a l'Administració local.

2. L'Administració de la Generalitat serveix amb objectivitat els interessos generals i actua amb submissió plena a les lleis i al dret.

3. L'Administració de la Generalitat actua d'acord amb els principis de coordinació i transversalitat, amb la finalitat de garantir la integració de les polítiques públiques.

4. L'Administració de la Generalitat, d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió.

5. L'Administració de la Generalitat exerceix les seves funcions al territori d'acord amb els principis de desconcentració i de descentralització.

6. Les lleis han de regular l'organització de l'Administració de la Generalitat i han de determinar 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.

7. S'ha de regular per llei l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, incloent-hi, en tot cas, el règim d'incompatibilitats, la garantia de formació i actualització dels coneixements i la praxi necessària per a complir les funcions públiques.»

La recent Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut autonomia (STC 31/2010, de 28 de juny) ha avalat la constitucionalitat d'aquest article, tant pel que fa a l'apartat 1 com pel que fa a l'apartat 6, ambdós recorreguts. Pel que fa a l'apartat 6, el Tribunal Constitucional ha manifestat que «la Comunitat Autònoma ha de respectar les bases que l'Estat dicti en matèria d'organització i funcionament de les administracions públiques a l'empareda de la competència reservada en l'article 149.1.18 CE, la menor extensió o abast de la qual ha declarat una reiterada doctrina constitucional quan es tracta d'aspectes interns de les administracions públiques de les comunitats autònomes».

Article 112:

«Correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública».

El Tribunal Constitucional, en la Sentència esmentada, declara la constitucionalitat d'aquest precepte manifestant que «la potestat reglamentària a què es refereix l'article

112 EAC, limitada a l'emanació de reglaments d'organització interna i d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica, no perjudica la constitucionalitat de l'article 112 EA».

Article 150:

«L'organització de l'Administració de la Generalitat

Correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre:

a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial.

b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.»

S'ha de destacar que, en algun moment del procés d'elaboració, tramitació i discussió del text estatutari, abans de la seva configuració com a projecte de llei, la referència a la competència exclusiva respecte als directius públics es va intentar substituir per «centres directius», amb la qual cosa es restringia molt l'abast de l'actuació de la Generalitat. Finalment es va mantenir la competència exclusiva sobre directius públics.

Pel que fa a aquest article 150, la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia ha reconegut la seva constitucionalitat indicant expressament que «les comunitats autònomes tenen la potestat exclusiva de crear, modificar i suprimir els òrgans, unitats administratives o entitats que configuren les seves respectives administracions, de manera que poden conformar lliurement l'estructura orgànica del seu aparell administratiu, havent-se d'abstenir l'Estat de qualsevol intervenció en aquest àmbit (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3). Per tant, la qualificació com a exclusiva de la competència atribuïda a la Generalitat per aquest precepte estatutari no contradiu la Constitució per tal com se circumscriu a l'organització de la seva pròpia Administració i es concreta en aspectes —els reconeguts en les lletres a i b— que tenen projecció solament cap a l'interior de l'organització autonòmica, no impedit que la competència de l'Estat reconeguda en l'article 149.1.18 CE es desplegui en els aspectes de l'organització que es projecten sobre els ciutadans».

També l'Estatut d'autonomia fa previsions sobre diversos aspectes relacionats amb l'Administració de la Generalitat, com l'organització territorial a l'article 90.1 o els serveis públics i la bona Administració (article 30):

«La vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis» (article 90.1).

«1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.

2. Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

3. Les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets a què fan referència els apartats 1 i 2 i han de determinar els casos en què les administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors» (article 30).

3

Classificació dels òrgans administratius a l'Administració de la Generalitat

Els òrgans administratius poden ser objecte de nombroses classificacions, entre les quals es poden destacar, simplement a tall d'exemple: unipersonals i col·legiats, generals i especials, centrals i perifèrics, actius, consultius i de control, simples i complexos, obligatoris i facultatius, interns i externs, representatius i no representatius, ordinaris i extraordinaris, principals i auxiliars, administratius i tècnics, autònoms i no autònoms, etc.

No entrarem en cada una d'aquestes classificacions doctrinals, sinó que ens centrarem únicament en les classificacions recollides per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la qual fa la classificació de les pàgines següents.

3.1. Òrgans centrals i òrgans territorials

Són òrgans centrals aquells la competència dels quals s'estén a tot el territori de Catalunya (article 8 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre). Conseqüentment, encara que no ho digui expressament la Llei esmentada, s'han de considerar com a òrgans territorials aquells la competència dels quals s'estén únicament a una part del territori de Catalunya.

S'ha de tenir en compte l'existència d'òrgans ubicats i que actuen fora del territori de Catalunya (per exemple, les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior), amb la qual cosa la distinció entre òrgans centrals i territorials s'ha de matisar.

D'acord amb el capítol 2 del títol 1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre (modificat, entre altres disposicions, per la Llei 4/1991, de 22 de març), dintre dels òrgans centrals s'han d'incloure els departaments que componen l'Administració de la Generalitat. Dintre dels òrgans territorials s'haurien de considerar els delegats territorials del Govern, regulats a l'article 25 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que deroga l'article 19 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre. També s'han de considerar òrgans territorials les delegacions -serveis territorials departamentals («en l'àmbit de cada delegació territorial del Govern», article 20.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre).

Els òrgans centrals es poden classificar de la manera següent:

1) Òrgans superiors

- a) President de la Generalitat
- b) Govern
- c) Conseller primer
- d) Vicepresident
- e) Consellers

2) Alts càrrecs

- a) Secretaries generals:
 - Secretaries generals
 - Secretaries sectorials

b) Direccions generals

- Direccions generals
- Direccions de serveis

c) També tenen la consideració d'alt càrrec els comissionats i la Secretaria del Govern.

Per poder ser nomenat alt càrrec la normativa en matèria d'organització no estableix cap requisit especial, a diferència del que fa la LOFAGE amb determinats alts càrrecs en preveure la necessitat de ser funcionari en determinats casos o la seva excepció prevista en el decret corresponent en el cas dels directors generals.

Pel que fa a les delegacions territorials del Govern, a l'article 19.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, s'establia que els delegats territorials tenien «categoria» de directors generals. La Llei 13/2008, de 5 de novembre, deroga expressament aquest article i es limita a indicar que «tenen als efectes de protocol, rang de secretari o secretària general». Com que no indica res respecte del rang o l'assimilació orgànica, s'ha d'entendre que les delegacions territorials del Govern tenen el que es preveu actualment en la via reglamentària, que és el de direcció general (article 2 del Decret 223/2004, de 9 de març).

Els òrgans territorials es poden classificar de la manera següent:

- a) Delegacions territorials del Govern.
- b) Delegacions departamentals (serveis territorials).

S'ha de destacar que, d'acord amb el model definit a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, els òrgans centrals tenen un àmbit d'actuació molt clar i la regulació dels òrgans territorials es limita a les delegacions territorials del Govern i a les delegacions territorials departamentals, quan, en realitat, a l'àmbit territorial també haurien de poder existir, per exemple, alts càrrecs (direccions generals, etc.) de perfil territorial i, fins i tot, si políticament o institucionalment es considerés, departaments de caràcter territorial. La Llei 13/2008, de 5 de novembre, no vincula els departaments a òrgans centrals.

3.2. Òrgans consultius i òrgans actius. Òrgans de coordinació

Són òrgans consultius els que tenen assignades expressament funcions d'emissió d'informes, consulta, assessorament o d'elaboració de propostes (article 21 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre).

Ni la Llei 13/1989, de 14 de desembre, ni la normativa sobre funció pública ofereixen cap definició d'òrgan actiu. Una interpretació «estricta» de l'article 21 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, podria conduir a considerar que una gran part dels òrgans de l'Administració de la Generalitat són òrgans consultius, ja que aquest article no especifica que l'òrgan afectat ha de desenvolupar bàsicament, amb caràcter preferent o fonamentalment alguna de les funcions esmentades, la qual cosa afecta directament l'actual estructura orgànica de l'Administració de la Generalitat, que descansa, bàsicament, en els òrgans actius i els seus tipus previstos a l'article 24.1. És evident que la definició que dona l'esmentat article 21 és molt àmplia i que va més enllà, per exemple, dels òrgans col·legiats.

A la vista del capítol 4 del títol 1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, titulat «Els òrgans consultius», sembla com si aquesta Llei vinculés òrgan consultiu amb òrgan col·legiat, ja que tots els supòsits que regula el capítol esmentat són òrgans col·legiats (consells assessors i Comissió Jurídica Assessora).

Tradicionalment s'ha considerat l'òrgan actiu com aquell en què les funcions exclusives o predominants que té atribuïdes consisteixen a emetre declaracions de voluntat, i òrgan consultiu com aquell en què les funcions esmentades són de judici (Santamaría Pastor).³ Per Baena del Alcázar⁴ són òrgans actius els que adopten les decisions bàsiques per tal d'assolir els fins de l'organització. Finalment, per Entrena Cuesta⁵ els òrgans actius són els encarregats d'interpretar, manifestar i executar la voluntat de l'Administració, mentre que els consultius són els que emeten dictàmens de conformitat amb criteris jurídics o tècnics.

3. «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo». *Revista Civitas*, núm. 40.

4. *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. 1. Ed. Tecnos, 1988.

5. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/2. Ed. Tecnos, 1989.

Encara que la Llei 13/1989, de 14 de desembre, no ho reguli expressament, existeixen també els òrgans de control, que es podrien definir com aquells que es pronuncien sobre l'adequació de l'activitat administrativa a normes de legalitat o d'oportunitat (Entrena), o com aquells que efectuen actes de fiscalització de l'activitat d'altres òrgans (Santamaría) o, finalment, com aquells que revisen les decisions dels altres òrgans (Baena).

Llevat dels òrgans superiors i dels alts càrrecs, els òrgans actius es poden classificar de la manera següent:

- a) Subdireccions generals
- b) Serveis
- c) Seccions
- d) Negociats

Qualsevol altre òrgan actiu s'ha d'assimilar a algun dels anteriors.

Sense que tinguin naturalesa d'òrgans actius, s'ha de tenir en compte l'existència dins l'estructura departamental dels gabinets del conseller i altres unitats reservades a personal eventual i també dins de l'estructura departamental i/o dels organismes públics, d'unitats laborals.

Pel que fa als òrgans consultius, destacats a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, l'única referència que fa el capítol 4 del títol 1 de la Llei esmentada a algun tipus d'òrgan consultiu és respecte a la Comissió Jurídica Assessora (regulada per la Llei 5/2005, de 2 de maig) i als consells assessors. Tots aquests òrgans són òrgans col·legiats, com també ho són altres òrgans com les comissions interdepartamentals que preveu l'article 51 de la Llei esmentada.

Aquesta categoria d'òrgans (col·legiats) es poden classificar bàsicament en òrgans de govern (per exemple, dins dels organismes públics), òrgans d'assessorament i òrgans de coordinació. També existeixen òrgans col·legiats amb funcions executives.

Els consells assessors estan regulats a l'article 22 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, dins del capítol dedicat als òrgans consultius. Es tracta, per tant, d'un òrgan consultiu que pot tenir caràcter interdepartamental o departamental. La norma creadora del consell en determinarà la composició i les funcions. No s'especifica el tipus de norma necessari per crear-los, per tant s'ha d'aplicar la normativa general. Els informes emesos per aquest òrgan tenen caràcter no vinculant, llevat que hi hagi alguna disposició en sentit contrari.

Separadament dels òrgans actius i els òrgans consultius, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, regula els òrgans de coordinació. Com a òrgans de coordinació, el Govern pot crear-ne els següents:

– Òrgans temporals amb objectius ocasionals de coordinació per obtenir, a termini fix, els resultats previstos (article 50).

– Comissions interdepartamentals amb la finalitat no solament de coordinar, sinó també d'examinar assumptes d'àmbit concret i específic que afectin diversos departaments. Ha de ser la norma de creació la que en fixi la composició, la presidència, les funcions, la durada i les normes de funcionament (article 51).

Els òrgans col·legiats, amb les funcions adients, poden facilitar la superació de l'excessiva departamentalitat que pateix l'Administració de la Generalitat en la seva actuació.

4

Òrgans centrals de l'Administració de la Generalitat

4.1. President de la Generalitat

D'acord amb l'article 67.1 de l'Estatut d'autonomia i l'article 2 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el president de la Generalitat té la més alta representació de la Generalitat i dirigeix i coordina l'acció del Govern. L'article 12 de la Llei esmentada enumera les atribucions del president en l'exercici de la direcció de l'acció del Govern: establir i desplegar les directrius generals de l'acció de govern i assegurar-ne la continuïtat; resoldre conflictes d'atribucions entre consellers i entre òrgans i organismes dependents de diferents departaments; acordar el nomenament i el cessament dels membres del Govern i dels alts càrrecs de la Generalitat que les lleis determinen; impulsar i coordinar l'activitat dels departaments per a l'aplicació de les directrius generals de l'acció de govern i establir, sempre que calgui, estratègies de planificació i d'acció conjunta; coordinar l'elaboració de disposicions reglamentàries; exercir, com a titular, la direcció superior del Departament de la Presidència, si no ha nomenat un conseller o consellera de la Presidència...

Segons l'article 23.2 i 3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el president o presidenta de la Generalitat determina per decret el nombre, la denominació i l'àmbit de competències dels departaments en què s'organitza el Govern. La Presidència de la Generalitat constitueix en tot cas un departament. El president o presidenta de la Generalitat ha de comparèixer davant el Parlament per donar-li compte de l'estructura i la composició que adopta el Govern en constituir-se, i també de les modificacions posteriors.

En preveure la Llei esmentada (article 23.2) que «la Presidència de la Generalitat constitueix en tot cas un departament» es pot entendre que la llei opta per un departament d'assistència directa al President de la Generalitat i no per un model organitzatiu que passi perquè el President pugui disposar de l'assistència directa d'òrgans específics (per exemple, gabinet) que no tinguin la consideració de departament de l'Administració (Govern) i que no estiguin adscrits a cap dels departaments. Altres comunitats autònomes preveuen expressament i regulen de manera diferenciada gabinets de suport polític i tècnic al President (per exemple l'Aragó, a la Llei 2/2009, d'11 de maig, del President i del Govern d'Aragó).

4.2. Govern

Segons l'article 68.1 de l'Estatut d'autonomia i l'article 3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat. El Govern exerceix la iniciativa legislativa, la funció executiva, la potestat reglamentària i les altres funcions que li assignen la Constitució, l'Estatut i les lleis.

Les atribucions del Govern estan previstes a l'article 26 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre. Entre aquestes atribucions es poden destacar les següents:

- Dirigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat, en el marc de les directrius generals de l'acció de govern establertes pel president o presidenta de la Generalitat.
- Aprovar projectes de llei i presentar-los al Parlament, i, si s'escau, acordar-ne la retirada.
- Elaborar i aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, i executar-los, un cop aprovats pel Parlament.
- Dictar decrets legislatius i decrets llei.
- Exercir la potestat reglamentària en tots els casos en què no sigui específicament atribuïda al president o presidenta de la Generalitat o als consellers.
- Donar o denegar la conformitat a la tramitació de les proposicions de llei que poden implicar un augment de crèdits o una disminució dels ingressos pressupostaris.
- Acordar el nomenament i el cessament, a proposta del president o presidenta de la Generalitat o del conseller o consellera competent, dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de rang igual, assimilat o superior al de director o directora general, llevat que, de conformitat amb el que disposa l'article 12.1.d, correspongui de fer-ho al president o presidenta de la Generalitat, i acordar també els altres nomenaments i cessaments que les lleis li atribueixen.
- Crear, modificar, dividir o extingir entitats i organismes públics o privats que depenguin de la Generalitat o que hi siguin vinculats, i aprovar-ne els estatuts, si els acords esmentats no requereixen una llei del Parlament.

Segons l'article 23 de la Llei esmentada, el Govern s'organitza en departaments, que integren l'Administració de la Generalitat. Sens perjudici del que disposen els articles 12.1.n i 15.2 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, la direcció superior de cada departament correspon a un conseller o consellera. L'estructura orgànica de cada departament s'estableix per decret del Govern, amb subjecció al que determina la normativa reguladora de l'organització de l'Administració de la Generalitat. Segons aquesta, correspon al conseller, dins del seu departament, la creació, la modificació, els canvis d'adscripció o la supressió d'òrgans actius inferiors al de secció (article 25.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre). Tal com s'ha dit anteriorment, segons la Llei 13/2008, de 5 de novembre, la Presidència de la Generalitat constitueix en tot cas un departament (article 23.2) i cada departament té una secretaria general (article 23.4).

4.3. Conseller primer i vicepresident

Segons l'article 69 de l'Estatut d'autonomia i l'article 14 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el president o presidenta de la Generalitat pot nomenar (i separar) un conseller primer o consellera primera del Govern. En aquest cas, ha de donar compte al Parlament del nomenament, i també, si s'escau, del cessament.

El conseller primer o consellera primera és membre del Govern i no és titular de cap departament.

Corresponen al conseller primer o consellera primera les atribucions pròpies següents:

- a) Desplegar les directrius generals de l'acció de govern.
- b) Convocar i presidir el Consell Tècnic del Govern.
- c) Coordinar i supervisar l'activitat de les delegacions territorials del Govern.
- d) Suplir i substituir el president o presidenta de la Generalitat, en els termes que determina l'article 6 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre.
- e) Rebre informació de la Secretaria del Govern sobre els projectes de decret elaborats pels departaments abans que no siguin incorporats a l'ordre del dia del Consell Tècnic.
- f) Complir les funcions de caràcter administratiu i executiu que li assignen les lleis.

El president o presidenta de la Generalitat pot delegar en el conseller primer o consellera primera, enterament o en part, les atribucions a què fan referència les lletres *j*, *k*, *l* i *m* de l'article 12.1 de la Llei esmentada:

j) Impulsar i coordinar l'activitat dels departaments per a l'aplicació de les directrius generals de l'acció de govern i establir, sempre que calgui, estratègies de planificació i d'acció conjunta.

k) Encomanar a un conseller o consellera que s'encarregui del despatx ordinari dels assumptes i les funcions pertocants a un altre conseller o consellera en cas d'absència, malaltia o impediment o en cas de vacança del càrrec.

l) Encomanar a un conseller o consellera que s'encarregui del despatx ordinari dels assumptes i les funcions pertocants a un altre conseller o consellera en un supòsit d'absència o recusació.

m) Rebre informació sobre els avantprojectes de llei, projectes de decret legislatiu, projectes de decret llei i projectes de decret elaborats pels departaments abans que no siguin sotmesos a l'aprovació del Govern.

En tot cas, el president o presidenta de la Generalitat únicament pot delegar les atribucions a què fa referència la lletra j («Impulsar...») si no és titular de cap departament.

Les disposicions legals relatives als consellers s'apliquen també al conseller primer o consellera primera, en tot allò que no contradigui la regulació específica d'aquest càrrec.

Pel que fa al vicepresident, l'article 15 de la referida llei especifica que el president o presidenta de la Generalitat, si no ha nomenat un conseller primer o consellera primera, pot designar un vicepresident o vicepresidenta del Govern. En aquest cas, ha de donar compte al Parlament del nomenament, i també, si s'escau, del cessament.

El vicepresident o vicepresidenta és membre del Govern i és titular del departament que determini el president o presidenta de la Generalitat.

Corresponen al vicepresident o vicepresidenta, ultra les funcions pròpies de direcció del departament del qual sigui titular, les atribucions que les lletres b, c, d, e i f de l'article 14.3 de la llei esmentada confereixen al conseller primer o consellera primera:

- b) Convocar i presidir el Consell Tècnic del Govern.
- c) Coordinar i supervisar l'activitat de les delegacions territorials del Govern.
- d) Suplir i substituir el president o presidenta de la Generalitat, en els termes que determina l'article 6.
- e) Rebre informació de la Secretaria del Govern sobre els projectes de decret elaborats pels departaments abans que no siguin incorporats a l'ordre del dia del Consell Tècnic.
- f) Complir les funcions de caràcter administratiu i executiu que li assignen les lleis.

Les disposicions legals relatives als consellers s'apliquen també al vicepresident o vicepresidenta, en tot allò que no contradigui la regulació específica d'aquest càrrec.

4.4. Consellers

S'ha d'entendre que l'estructura departamental de l'Administració de la Generalitat respon al principi de divisió funcional, de tal manera que cada departament comprèn un o diversos sectors funcionalment homogenis de l'activitat administrativa competència de l'Administració de la Generalitat.

Hi ha dos models bàsics de departaments: els d'abast vertical i els d'abast horitzontal. Els primers són aquells que destinen els seus serveis o béns fora de l'Administració, responent a un criteri de mercat o clientela. Els segons dirigeixen la seva activitat a satisfer demandes internes del conjunt de l'Administració, responent a criteris de funcions. No obstant això, hi ha departaments que compaginen l'orientació vertical amb l'horitzontal.

El conseller és el cap del departament i té les atribucions previstes a l'article 12 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, sens perjudici de les facultats que li corresponguin com a membre del Govern. L'article esmentat preveu les atribucions següents:

- a) Representar el departament corresponent.
- b) Dirigir, organitzar i establir les prioritats del departament, i dels organismes autònoms i de les empreses públiques que hi són adscrits.
- c) Proposar al Govern els avantprojectes de llei o els projectes de decret, dins l'àmbit de les competències del departament.*
- d) Exercir la potestat reglamentària en l'àmbit i amb els límits que li són propis.
- e) Proposar el nomenament i la separació d'alts càrrecs del departament, i nomenar-ne i separar-ne els altres càrrecs, i també exercir la potestat disciplinària, en el marc establert per l'ordenament vigent.*
- f) Resoldre els conflictes d'atribucions entre les autoritats i els òrgans del departament.
- g) Suscitar conflictes d'atribucions amb altres departaments.
- h) Resoldre, en última instància, els recursos i les reclamacions administratives que no pertoquin a organismes i autoritats inferiors al departament.

- i) Presentar l'avantprojecte de pressupost del departament.
- j) Autoritzar les despeses pròpies del departament, dins l'import dels crèdits autoritzats i d'acord amb les normes per a l'execució del pressupost.
- k) Signar, en nom de la Generalitat, els contractes relatius a assumptes propis del departament, en els termes establerts per la legislació vigent.
- l) Exercir les altres facultats que li atribueix la legislació vigent o que li deleguin el president de la Generalitat o el Govern.

Algunes d'aquestes atribucions (les assenyalades amb un asterisc) s'han vist alterades o reiterades pel que preveu l'article 16 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre. Aquest article preveu que:

«Corresponen als consellers, com a integrants del Govern, les atribucions següents:

- a) Desenvolupar l'acció de govern en l'àmbit de les funcions que els són assignades, de conformitat amb les directrius del president o presidenta de la Generalitat i del Govern.
- b) Proposar al Govern avantprojectes de llei, projectes de decret legislatiu, projectes de decret llei o projectes de decret relatius a llurs funcions o a llur àmbit de competències.
- c) Proposar al Govern el programa d'actuació relatiu a llurs funcions o a llur àmbit de competències.
- d) Proposar al Govern el nomenament i el cessament dels alts càrrecs del departament, i acordar el nomenament i el cessament dels altres càrrecs del departament.
- e) Exercir la potestat disciplinària, en el marc establert per l'ordenament vigent.
- f) Formular propostes al Govern sobre assumptes que en requereixen l'aprovació relatiu a llurs funcions o a llur àmbit de competències.
- g) Qualsevol altres que siguin pròpies del càrrec o que els siguin atribuïdes per norma.»

4.5. Alts càrrecs

4.5.1. Secretaries generals

Facultats dels secretaris generals

Són la segona autoritat del departament i, segons l'article 23.4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, en tot cas, cada departament té una secretaria general. Té les facultats previstes a l'article 13 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre. Aquestes facultats són les següents:

«a) Representar el departament per delegació del conseller i exercir, sota la direcció del titular del departament, les funcions que aquest li delegui.

b) Assumir la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al departament, sens perjudici de les atribucions pròpies dels directors generals, i dirigir i organitzar els serveis generals del departament.

c) Vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives i assegurar el suport tècnic i jurídic general del departament.

d) Ser l'òrgan de comunicació amb altres administracions i entitats que tinguin relació amb el departament i amb els altres departaments, organismes i entitats que en depenen, sens perjudici de les atribucions que tenen els directors generals respecte a aquesta matèria.

e) Coordinar l'actuació del departament en relació amb les transferències de funcions i serveis.

f) Ésser el cap superior de tot el personal del departament i resoldre els assumptes que afecten aquest personal, llevat que pertoquin al conseller; contractar el personal laboral i nomenar els funcionaris interins del departament.

g) Coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament.

- h) Tramitar les disposicions generals i, si escau, elaborar-les i fer-ne l'estudi i l'informe.
- i) Elaborar, conjuntament amb els directors generals, l'avantprojecte de pressupost del departament per sotmetre'l al conseller, tramitar el dels organismes i les entitats adscrits al departament, i dirigir i controlar la gestió del pressupost del departament.
- j) Supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis, i també els expedients de contractació de qualsevol tipus; autoritzar les despeses dins els límits que s'estableixin per reglament i fer informe de les propostes de les despeses que excedeixin aquests límits.
- k) Elaborar els programes de necessitats del departament i exercir les altres funcions que la legislació vigent li atribueixi.
- l) «Proposar les reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del departament i preparar els mètodes de treball, tenint en consideració els costos i el rendiment.»

Alguna facultat s'ha de matisar d'acord amb legislació posterior com, per exemple, el suport jurídic, a la vista de la normativa sobre els serveis jurídic de l'Administració de la Generalitat (Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya).

En resum, les secretaries generals apleguen les funcions següents: administració de personal, elaboració del pressupost, control de la despesa, suport jurídic (en els termes que preveu la normativa específica en matèria de serveis jurídic abans esmentada, que atribueix la funció d'assessorament i defensa jurídica al Gabinet Jurídic de la Generalitat) i administració dels recursos materials, tècnics i informàtics (sens perjudici de les funcions del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació). Igualment, tenen funcions de coordinació interna. S'encarreguen, doncs, de les funcions que a l'Administració general de l'Estat (AGE) tenen les subsecretaries i les secretaries generals tècniques.

La figura de la secretaria general és clau quant a l'estructuració orgànica del departament (lletra c de l'article 13 de la Llei) i, a més, els secretaris generals de cada departament integren el consell tècnic, al qual correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els assumptes que han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern.

El fet que la Llei configuri el secretari general com a segona autoritat i li atribueixi la

funció de «coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament», el situa en una posició de preeminència respecte de les direccions generals del departament encara que aquestes no en depenguin i, per tant, no sigui el seu superior jeràrquic en sentit estricte. En alguns casos, el decret d'estructura, és a dir, la norma que regula l'estructura orgànica departamental o de determinats organismes centrada bàsicament en òrgans actius amb nivell mínim de secció, preveu que algunes direccions generals depenguin de la secretaria general, amb la qual cosa el seu titular és superior jeràrquic a tots els efectes d'aquelles. Aquesta situació s'hauria de considerar excepcional i, en principi, no recomanable, ja que, d'entrada, el bloc funcional propi de les secretaries generals no és sectorial com passa, per exemple, en el cas de les secretaries d'Estat de l'Administració general de l'Estat o en el cas de les secretaries sectorials i, a més, ja té atribuïda la funció de coordinació esmentada.

Els secretaris generals (i els directors generals) poden dictar circulars i instruccions per dirigir l'activitat de llurs subordinats en relació amb l'organització interna dels departaments. Aquestes circulars i instruccions es poden publicar al DOGC, però en cap cas no constitueixen una manifestació de l'exercici de la potestat reglamentària. En aquest sentit, l'article 21.1 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, disposa que els òrgans administratius poden dirigir les activitats dels seus òrgans jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servei. L'article 7 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, preveu que: «Els òrgans administratius exerceixen les seves competències sota la direcció i la supervisió de l'òrgan de què depenen jeràrquicament, que pot emetre instruccions i circulars o ordres de serveis per a fixar, respectivament, els criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques en l'exercici de les seves funcions i per al funcionament dels serveis».

Estructura interna de les secretaries generals

La Secretaria General, a la vista de les funcions atribuïdes, s'hauria d'estructurar, bàsicament, sobre la base de la Direcció de Serveis (si existeix), el Gabinet Tècnic i l'Assessoria Jurídica. En cas que no existeixi Direcció de Serveis, l'estructura orgànica amb funcions en l'àmbit dels serveis generals, que es comentarà posteriorment, hauria de dependre directament del titular de la Secretaria.

El Gabinet Tècnic, amb funcions directes sobre el conjunt del Departament (suport a la planificació de polítiques, a la coordinació, al seguiment i a l'avaluació de la imple-

mentació de les polítiques...), hauria de tenir el rang orgànic adient (subdirecció general) i dependre directament del titular de la secretaria general. En ocasions es potencien altres funcions del Gabinet Tècnic i es fa dependre del titular de la Direcció de Serveis, però, en principi, seria millor configurar el Gabinet Tècnic a partir de funcions de suport directe al secretari general i amb dependència directa d'aquest.

Pel que fa a l'Assessoria Jurídica, s'ha de tenir en compte el que estableix la normativa específica en matèria de serveis jurídics de la Generalitat de Catalunya i les funcions, relacions i dependències que aquesta preveu sobre això. D'aquesta normativa es pot deduir que l'Assessoria Jurídica, més que no pas un òrgan actiu del departament, és un òrgan del Gabinet Jurídic que actua en un determinat departament amb una vinculació especial amb el seu secretari general.

El suport i l'assistència jurídica, en principi, convé situar-los sota la dependència directa del vèrtex de l'organització a la vista de l'abast i les característiques que tenen algunes de les seves funcions.

4.5.2. Secretaria General Adjunta, secretaries sectorials i Secretaria del Govern

D'acord amb l'article 11.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre: «El Govern, d'acord amb les disponibilitats pressupostàries, pot crear, en el si d'un departament, secretaries sectorials, amb rang orgànic de secretaria general, si l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereix, a les quals s'han d'atribuir les funcions que siguin determinades per reglament, àdhuc les que per llei s'hagin atribuït específicament a una direcció general. Aquests càrrecs estan subjectes a la direcció superior del titular del departament i depenen del secretari general en totes les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes».

A cada departament hi ha una secretaria general, però al Departament de la Presidència, segons la Llei 13/1989, de 14 de desembre, hi pot haver, a més, una secretaria general adjunta. La Llei esmentada no defineix les funcions de la Secretaria General Adjunta, ni la seva dependència, ni la seva assimilació orgànica, ni tampoc especifica expressament que es tracti d'un alt càrrec. Aquesta figura s'explica per les peculiaritats del Departament de la Presidència, que pot no tenir conseller, la qual cosa afecta les responsabilitats i funcions de la secretaria general d'aquest Departament.

La Secretaria General Adjunta actualment està regulada a l'article 20 del Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència. Aquesta unitat directiva té les funcions següents:

- L'administració, el règim interior i la gestió dels serveis generals del departament.
- L'assistència tècnica a la Secretaria General de la Presidència.
- L'organització dels actes institucionals, la presència pública, les relacions externes i les funcions de protocol de la presidència de la Generalitat.
- La direcció del màrqueting corporatiu de la Generalitat.

La creació de la Secretaria General Adjunta ha implicat la supressió de la Direcció de Serveis al Departament de la Presidència.

Les secretaries sectorials depenen del titular del departament (la Llei esmentada utilitza l'expressió «estan subjectes a la direcció superior») i del secretari general; en aquest últim cas, en totes les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes.

Ni la Secretaria General Adjunta ni la secretaria sectorial tenen la condició de segona autoritat del departament, ja que aquesta condició beneficia exclusivament la secretaria general *stricto sensu*.

Les secretaries sectorials, assimilades orgànicament a secretaria general, apareixen quan l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereix. Per tant, no es tracta d'òrgans necessaris, és a dir, d'existència obligada, sinó que s'han de crear quan es donin determinades circumstàncies.

Aquesta figura té vocació de permanència i s'interposa entre el conseller o el secretari general i les unitats directives afectades per la matèria. Ha de facilitar l'execució de les polítiques sectorials actuant com a intermediari o interlocutor de les instàncies superiors, amb facultats per dissenyar les polítiques sectorials que haurà d'executar l'estructura subordinada, constituïda per les unitats directives relacionades amb la secretaria sectorial per la matèria sobre la qual actuen.

Les secretaries sectorials presenten alguna similitud amb les secretaries d'Estat de l'Administració general de l'Estat, ja que tenen una alta responsabilitat en el disseny i la implantació de polítiques sectorials del departament, però en el cas de les secretaries sectorials mantenen un nivell orgànic inferior al de les secretaries d'Estat, que, segons la LOFAGE, són òrgans superiors.

S'haurien de poder crear les secretaries sectorials quan es donin les circumstàncies següents:

- a) Un àmbit material específic, clarament identificat.
- b) Una estructura orgànica d'alt nivell que executi les funcions pròpies de l'àmbit material específic esmentat (direccions generals i organismes públics).
- c) La necessitat d'unificar criteris de planificació i d'execució de les polítiques sectorials relacionades amb l'àmbit material específic i, per tant, d'un referent superior a les unitats directives esmentades que unifiqui criteris i que, si s'escau, pugui respondre amb claredat, rapidesa, eficàcia i eficiència a la complexitat tècnica i/o organitzativa que impacta sobre l'àmbit material en què s'actua.
- d) La necessitat d'un interlocutor únic que vehiculi les relacions entre el conseller i el secretari general o organismes externs al departament i les unitats directives que s'adscriurien a la secretaria sectorial.
- e) Vocació de permanència respecte als objectius que cal aconseguir, les funcions per executar i els recursos (organitzatius, humans...) que s'han d'utilitzar.

Per tant, no és convenient crear secretaries sectorials quan es pugui executar la política pública mitjançant una direcció general o es tracti de llocs de treball aïllats, sense que dirigeixin un bloc organitzatiu significatiu d'alt nivell (per exemple, direccions generals), quan es tracti de dur a terme una actuació puntual subjecta a termini o vinculada a la consecució d'un determinat objectiu que no s'allargui en el temps, ni quan les funcions que se li han d'atribuir les pugui executar una única unitat directiva ja existent, encara que amb la col·laboració d'altres, però sense la necessitat d'una direcció superior o coordinació diferent de la del conseller o del secretari general.

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, disposa expressament que les secretaries sectorials tenen fins i tot les funcions que «per llei s'hagin atribuït específicament a una direcció general», amb la qual cosa es planteja si aquesta Llei permet suprimir direccions generals creades o regulades per llei i que, pel decret de creació o regulació d'una secretaria sectorial, perden les seves funcions, que són atribuïdes a la secretaria sectorial.

Les secretaries sectorials poden executar funcions pròpies de les secretaries generals (com les relatives als serveis generals) si el decret d'estructura així ho preveu. No obstant això, és recomanable que s'atribueixin aquestes funcions, amb l'estructura orgànica

i els recursos necessaris, únicament quan sigui estrictament necessari si a la secretaria sectorial hi ha una gran complexitat tècnica o organitzativa o un gran volum de gestió. En qualsevol cas, és convenient que la secretaria general mantingui funcions de coordinació, seguiment i una certa supervisió d'aquestes funcions per tal de garantir una unitat d'acció. L'assumpció d'aquestes funcions, estructura i recursos no ha d'implicar la creació d'una segona direcció de serveis, ja que aquesta és única. Això no impedeix que es puguin utilitzar fórmules organitzatives alternatives (per exemple, la creació d'una subdirecció general amb funcions en matèria de serveis generals).

Les secretaries sectorials poden ser unitats directives clau dins dels departaments, ja que podrien tenir una visualització i assumir una responsabilitat molt importants pel que fa a polítiques sectorials amb impacte directe en la ciutadania. Seria convenient valorar la possibilitat de potenciar aquesta figura de manera que s'alliberés parcialment el conseller de funcions sectorials i concentrés blocs competencials sectorials rellevants. Un model alternatiu a l'actual, que mereix ser estudiat i que implicaria un canvi legal, passaria per poder configurar algunes secretaries sectorials com a viceconselleries, que esdevindrien la segona autoritat del departament pel que fa a l'àmbit competencial atribuït i amb una clara responsabilitat política, en detriment de les secretaries generals i dels comissionats.

Algunes comunitats autònomes (Llei 11/2003, de 25 de setembre, del Govern i del Consell Consultiu de Castella-la Manxa; Llei 3/2001, de 3 de juliol, del Govern i l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó; Llei 7/1981, de 30 de juny, del Govern basc) configuren les viceconselleries com a òrgans que tenen atribuïda la responsabilitat sobre un sector de l'activitat específica d'un departament. En el cas de Castella i Lleó s'especifica que es tracta de la segona autoritat del departament en aquest àmbit, amb les competències sobre el sector d'activitat administrativa atribuïdes per la norma de creació. El perfil és similar al dels secretaris d'Estat de la LOFAGE. Altres comunitats autònomes (Llei 1/1983, de 13 de desembre, de Govern i Administració de la Comunitat de Madrid; Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia) preveuen l'existència d'una única viceconselleria amb dependència del conseller i amb funcions en matèria de serveis generals, encara que en alguns casos, com la llei de Madrid, amplia les seves funcions a les que la Llei esmentada no atribueixi expressament als consellers (article 44). La Llei andalusa preveu una viceconselleria molt similar a la secretaria general de l'Administració de la Generalitat (serveis comuns, coordinació general...).

Pel que fa a la Secretaria del Govern, l'article 33 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, disposa que:

«1. Correspon al president o presidenta de la Generalitat d'acordar el nomena-

ment i el cessament del secretari o secretària del Govern, que té la consideració d'alt càrrec.

2. La Secretaria del Govern presta assistència jurídica i suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic, en prepara les reunions i compleix les altres funcions que li atribueixi el president o presidenta de la Generalitat.»

Aquesta regulació específica que de la Secretaria del Govern fa la Llei esmentada col·loca aquest òrgan en una situació diferenciada respecte de la resta d'òrgans que es podrien considerar similars, com és el cas de les secretaries sectorials. La Llei 13/2008, de 5 de novembre, accentua les peculiaritats d'aquesta figura enfront de la normativa anterior, en la qual es podria considerar la Secretaria del Govern com una secretaria sectorial d'especial importància i tractament, però només secretaria sectorial. Amb la nova regulació s'introdueixen canvis que afecten aquest tractament: el nomenament i cessament per part del president de la Generalitat, la qual cosa constitueix una excepció respecte al nomenament dels alts càrrecs, que correspon, amb caràcter general, al Govern (sens perjudici del que preveu l'article 12.1.d de la Llei esmentada), i la referència expressa al fet que el secretari del Govern té la consideració d'alt càrrec, en lloc de dir que la Secretaria del Govern té rang orgànic de secretaria general, com la Llei 13/1989, de 14 de desembre, especifica respecte de les secretaries sectorials. També l'atribució de funcions és peculiar, ja que és la mateixa llei la que li atribueix funcions concretes com ara que «presta assistència jurídica i suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic, en prepara les reunions» i la que precisa que tindrà, a més, «les altres funcions que li atribueixi el president o presidenta de la Generalitat».

Es tracta d'una figura lligada estretament al president de la Generalitat, el qual nomena i cessa el titular i li pot atribuir funcions, encara que la regulació de la Secretaria del Govern se situa a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, dins d'una secció titulada «Òrgans d'assistència i suport al Govern». Atès que la Llei no preveu expressament l'existència d'òrgans no col·legiats d'assistència i suport al Govern i/o al President amb dependència orgànica directa d'aquests fora de l'àmbit departamental, i atès que la mateixa llei preveu l'existència d'un Departament de la Presidència, amb la qual cosa es condiona l'estructura de l'Administració de la Generalitat, s'hauria de convenir que la Secretaria del Govern hauria d'estar adscrita orgànicament al Departament de la Presidència.

Quant al rang orgànic de la Secretaria del Govern, es podria considerar una secretaria sectorial peculiar, amb un tractament diferenciat respecte de la resta de secretaries sectorials: nomenament, cessament, dependència o vinculació no tant amb el titular del departament sinó amb el president, que pot no ser titular del Departament de la Presi-

dència..., o una categoria nova dins la llista d'alts càrrecs, tal com podria passar amb els comissionats. En el primer cas es tractaria de reconduir l'article 33.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, cap als alts càrrecs que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre (article 5.3); per tant, estaríem davant d'un òrgan amb rang orgànic de secretaria general, la qual cosa no s'indica expressament a la Llei 13/2008, de 5 de novembre. En el segon cas es tractaria de considerar que l'article 33.1, quan assenyala que el secretari del Govern té la consideració d'alt càrrec, està introduint una nova categoria dins la llista d'alts càrrecs que fa l'article 5.3 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre.

4.5.3 Direccions generals

L'article 14 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, regula les facultats del director general, en l'àmbit de la seva direcció general. Aquestes facultats són les següents:

«a) Dirigir i gestionar els serveis i proposar o resoldre els assumptes del departament que li pertocquen per raó de la matèria.

b) Exercir el comandament, i vigilar, organitzar i inspeccionar les dependències al seu càrrec.

c) Proposar al conseller o al secretari general les resolucions sobre les matèries pròpies de la direcció general.

d) Elaborar i elevar anualment al conseller un informe sobre l'eficàcia, el cost i el rendiment dels serveis al seu càrrec.

e) Exercir les altres facultats que li atribueixin les lleis i les disposicions vigents.»

La Llei 13/2008, de 5 de novembre, encara que no regula expressament les direccions generals, sí que fa referències puntuals als directors generals (per exemple, a l'article 26.h).

Les direccions generals són les unitats directives fonamentals de l'Administració en la prestació de serveis o en l'actuació sectorial d'aquesta i s'han de considerar òrgans necessaris en tot departament. A diferència del departament, que és un òrgan configurat d'acord amb criteris més polítics i institucionals, i de les secretaries generals, que efectuen una tasca fonamentalment interna del departament, les direccions generals

responen directament als objectius que persegueix el departament i són creades mitjançant decret.

A l'igual dels departaments, les direccions generals responen normalment als criteris de divisió o especialització de l'actuació de l'Administració per sectors o àmbits que es projecten a la societat (per exemple: Direcció General de Carreteres, Direcció General del Medi Natural, etc.). També hi ha, però, direccions generals que no responen a aquest criteri de sectorialització quant al destinatari (dins de la societat), sinó que ho fan a necessitats més internes de la mateixa Administració (per exemple: Direcció General de Pressupostos, etc.). Així, es pot parlar de direccions generals (o altres òrgans) de línia, de *staff* o mixtes. Són de línia les que fan una prestació directa al ciutadà, és a dir, tenen una projecció clara i repercussió externa; són de *staff* les que donen suport a l'Administració, mentre que les mixtes són una mescla de les dues anteriors. Ens remetem al punt 7 d'aquesta publicació.

És evident que una direcció general ha de disposar de tota una estructura orgànica subordinada i de suport per tal d'aconseguir els seus objectius. És discutible la creació i l'existència de direccions generals que no disposin d'aquesta estructura o que, fins i tot, no tinguin un mínim de recursos humans adscrits; si és així, s'hauria de buscar una fórmula alternativa que no passés per la creació d'una direcció general.

No s'ha d'oblidar que legalment (article 11.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre) s'imposa l'aplicació d'un criteri restrictiu a l'hora de crear direccions generals, ja que l'article esmentat manifesta expressament que a cada departament hi ha les «direccions generals imprescindibles que exigeixen els serveis especialitzats que s'integren dins d'aquell».

Entre altres criteris, s'hauria d'establir un mínim de personal per poder crear una direcció general, de tal manera que es puguin evitar direccions generals supèrflues. Evidentment, el nombre de llocs de treball adscrits a una direcció general està determinat per factors com les funcions o el volum de gestió. També s'han de tenir en compte aspectes com el grau d'interlocució o projecció externa, el pressupost o l'estructura orgànica a l'hora de crear o valorar una direcció general.

Una direcció general ha de tenir les funcions definides i diferenciades d'altres òrgans. El decret de creació és el mitjà idoni per consignar-ne les funcions. Pel que fa al pressupost, s'hauria d'anar cap a una autonomia de la gestió pressupostària que permetés a la direcció general prou maniobrabilitat per tal de portar a terme les seves funcions. El volum de gestió ha de ser suficient per crear una direcció general i seria positiu

poder establir indicadors que permetessin valorar aquest volum. L'estructura orgànica és objecte d'una anàlisi detallada en aquest treball.

Per tant, és recomanable reduir el nombre de direccions generals al que sigui estrictament imprescindible, que aquestes siguin potents i amb capacitat de gestió autònoma; d'aquesta manera disminuirien els problemes de coordinació i direcció (per exemple, de les secretaries sectorials o de la secretaria general) i els perills de duplicitats o buits competencials, es potenciaria la figura del director general, s'optimitzarien els serveis interns (sens perjudici del paper clau d'unitats directives com les secretaries generals) i milloraria l'eficàcia i l'eficiència en la prestació del servei.

Pel que fa al nombre de llocs de treball mínim esmentat anteriorment, cal especificar que no es pot seguir exactament el mateix criteri segons que es tracti de direccions generals de línia o de direccions generals de *staff*. En el cas de les primeres, pel tipus de tasques que realitzen, està més fonamentat un nombre més elevat de persones adscrites.

En el cas en què algun o cap dels elements esmentats no facin convenient la creació d'una direcció general, hi ha la possibilitat d'optar per agrupar-la amb una altra que ja existeixi o que es creï de nou (per exemple, quan l'única raó per crear una direcció general sigui la funció de representació o interlocució i no es disposi d'una infraestructura acceptable de llocs de treball o orgànica ni un volum de gestió considerable).

Els directors generals tenen la facultat de dictar circulars i instruccions en els mateixos termes exposats per als secretaris generals.

Quant a l'estructura interna de les direccions generals, aquesta es basa en dos tipus d'òrgans o unitats diferenciats:

— Òrgans que desenvolupen tasques d'incidència directa sobre els seus productes, segons les necessitats de la línia operativa de la direcció (per exemple: prestació de serveis concrets al ciutadà dintre del camp d'actuació de la direcció general). Són òrgans que es podrien qualificar d'operatius.

— Òrgans que desenvolupen tasques d'assistència o suport als òrgans anteriors.

4.5.4 Direccions de serveis

«En els departaments que, pel seu volum de gestió o per la complexitat calgui, hi pot haver una Direcció de Serveis, amb categoria de direcció general» (article 11.4 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre).

«El director de serveis, en els departaments en què s'hagi creat, exerceix, sota la direcció del secretari general, les funcions d'administració, règim interior i gestió dels serveis generals del Departament» (article 15 de la mateixa Llei).

Només n'hi ha d'haver als departaments on calgui pel volum de gestió o per la complexitat que tinguin, i tindran categoria de direcció general. Legalment no s'han determinat quins són els criteris concrets que s'han de seguir per tal que es pugui crear una direcció de serveis. La regulació de la figura de la Secretaria General Adjunta (Llei 2/1992, de 7 de juliol, que modifica la Llei 13/1989, de 14 de desembre), limitada al Departament de la Presidència, redueix les possibles similituds o coincidències pel que fa a les funcions entre les secretaries generals (amb la direcció de serveis, si és el cas), les secretaries sectorials i la Secretaria General Adjunta en comparació amb la regulació anterior (primer redactat de la Llei 13/1989, de 14 de desembre), que obria la porta a la creació de més secretaries generals adjuntes. Actualment (setembre de 2010), tots els departaments, excepte Presidència (que disposa de la Secretaria General Adjunta), disposen d'una direcció de serveis.

La creació, la modificació, la supressió i el canvi de denominació de les direccions de serveis s'acorden per decret del Govern. Els directors de serveis exerceixen les funcions d'administració, règim interior i gestió dels serveis generals del departament sota la direcció del secretari general (article 15 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre). Es tracta, per tant, d'una figura que s'ha d'emmarcar dins de la secretaria general, com un òrgan executor de funcions pròpies d'aquesta.

En decrets d'estructura s'han anat especificant les funcions de les direccions de serveis, que han concentrat les tasques en matèria de contractació, gestió econòmica i de personal i, fins i tot, en alguns casos, han atribuït a aquestes direccions funcions que en una interpretació estricta podrien anar més enllà de la simple administració, règim interior o gestió dels serveis generals (per exemple, en matèria d'organització).

Aquests últims anys s'ha produït la generalització de les direccions de serveis, amb la qual cosa els criteris generals restrictius de la Llei han quedat, a la pràctica, superats.

Amb la creació de les direccions de serveis s'accentua el paper dels secretaris generals com a segona autoritat del departament i es reforça el seu perfil polític, ja que es deixa gran part de la gestió en mans dels directors de serveis.

Estructura interna de la Direcció de Serveis

En el cas que els secretaris generals assumeixin un paper més polític sobre la base de la seva condició de segona autoritat del departament i de determinades funcions que els pertocuen (per exemple, la de «coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament»), les direccions de serveis es configuren més clarament com els òrgans gestors integrats per blocs clarament homogenis i diferenciats: gestió econòmica o pressupostària, per una banda, i gestió de recursos humans, per una altra. Àmbits com l'organització es poden lligar a recursos humans, integrar-se dins el Gabinet Tècnic o tenir un tractament diferenciat.

Un òrgan actiu o bé una àrea funcional o un lloc singular específic competent en matèria d'organització hauria d'assumir les funcions següents:

- a) L'elaboració i el seguiment dels plans d'actuació departamentals en matèria d'organització.
- b) L'estudi i l'elaboració de propostes de creació, modificació i racionalització de les estructures orgàniques i funcionals del departament i la seva implementació i avaluació, i de creació, modificació i supressió de les entitats instrumentals del departament, en col·laboració amb les unitats departamentals competents (com l'assessoria jurídica).
- c) L'estudi i l'elaboració de les normes que regulen un procés administratiu.
- d) L'anàlisi i la proposta de racionalització de processos, circuits i documentació administrativa i les propostes d'adaptació necessàries de les tecnologies de la informació i la comunicació.
- e) L'estudi i l'elaboració de propostes d'implementació i de millora de la qualitat dels serveis.
- f) L'estudi i l'elaboració dels sistemes d'indicadors de gestió i estratègics que permetin l'avaluació dels serveis i la presa de decisions.

g) La col·laboració en el disseny i la implementació de programes interdepartamentals del seu àmbit d'actuació.

h) L'impuls i la coordinació dels projectes d'informació en matèries detallades als punts anteriors.

També dins la Direcció de Serveis normalment apareix l'Àrea de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions (TIC). Es tracta d'un model poc habitual de convivència d'una empresa pública dins del cor de l'estructura departamental. L'Àrea de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions pot tenir les funcions següents:

a) Alinear les tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC) amb els objectius estratègics del departament.

b) Elaborar, desenvolupar, implantar o actualitzar el Pla director de TIC del departament com a instrument de definició i coordinació dels sistemes d'informació, de l'arquitectura tecnològica i de les comunicacions que ha de donar suport a l'activitat, la gestió i la informació de tot el departament.

c) Executar, implantar i fer el seguiment de les actuacions TIC del departament derivades del Pla director per tal d'avaluar-ne els resultats.

d) Proposar el pressupost i la prioritització de les actuacions en aquesta matèria.

e) Adoptar i difondre al departament els mètodes de desenvolupament, les normes, els estàndards i els protocols sobre les TIC, d'acord amb la política corporativa de l'Administració de la Generalitat.

f) Identificar estratègies d'evolució en l'àmbit tecnològic i funcional, estudiar la viabilitat tècnica i econòmica i l'aplicabilitat d'innovacions tecnològiques i decidir-ne la implantació, d'acord amb la política corporativa de la Generalitat.

g) Determinar criteris per a l'explotació de les TIC, d'acord amb la política corporativa.

h) Definir la política de seguretat dels sistemes i la seva recuperació i continuïtat.

i) Garantir la preservació del coneixement estratègic i funcional de les TIC del departament com un actiu de l'Administració de la Generalitat.

j) Mantenir i gestionar les relacions amb els subministradors externs en els termes establerts al contracte de serveis de telecomunicacions i d'informàtica vigent a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

L'Àrea de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, que està dirigida pel/per la coordinador/a del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, té una doble dependència funcional: de la Direcció de Serveis del Departament per a tot el que afecta les tecnologies de la informació i les comunicacions del Departament, i del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació per a tot el que afecta les tecnologies de la informació i les comunicacions corporatives de l'Administració de la Generalitat.

4.5.5. Comissionats

L'article 24 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, regula els comissionats. En aquest article es preveu que:

«1. El Govern pot nomenar comissionats, als quals ha d'assignar un àmbit d'actuació específic i els quals ha d'adscriure al departament corresponent, que pot ésser el de la Presidència si l'àmbit d'actuació assignat afecta les competències de més d'un departament.

2. Els comissionats actuen sota la direcció superior del titular o la titular del departament al qual són adscrits i depenen del secretari o secretària general pel que fa a les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes. Els comissionats adscrits al Departament de la Presidència actuen, si no ha estat nomenat un conseller o consellera de la Presidència, sota la direcció superior del secretari o secretària general.

3. Els comissionats adscrits al Departament de la Presidència o al departament del qual sigui titular el vicepresident o vicepresidenta poden tenir la denominació de viceconsellers.

4. Els comissionats assisteixen a les reunions del Govern quan hi són convocats específicament per informar sobre el compliment de les funcions que tenen encomanades.

5. Els comissionats tenen la consideració d'alts càrrecs.»

La Llei esmentada deroga expressament l'article 10 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, que regulava també la figura del comissionat. Aquest article 10 preveia que:

«1. Excepcionalment, el Govern pot nomenar comissionats, als quals ha d'assignar un àmbit d'actuació específic.

Aquest àmbit d'actuació s'ha de configurar per a l'atribució específica i parcial de l'exercici de les competències administratives establertes en els articles 12, 13 i 14.

En tot cas, els comissionats actuen sota la direcció superior del titular del departament a què estan adscrits i depenen del secretari general en les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes.

El mandat dels comissionats és el de la legislatura, sens perjudici de llur eventual renovació pel Govern si persisteixen les causes que en van motivar el nomenament.

2. Els comissionats assisteixen a les reunions del Govern quan hi són especialment convocats per a informar del desenvolupament de les funcions que tenen encomanades.»

De la nova regulació es poden destacar diversos canvis respecte de la regulació anterior:

- En l'atribució de competències o funcions.
- La desaparició de les notes d'excepcionalitat i temporalitat.
- El tractament específic en els casos dels departaments de la Presidència i Vicepresidència.

La regulació dels comissionats que fa la Llei 13/2008, de 5 de novembre, recorda unitats directives com les secretaries sectorials, però en preveure expressament que «els comissionats adscrits al Departament de la Presidència actuen, si no ha estat nomenat un conseller o consellera de la Presidència, sota la direcció superior del secretari o secretària general», col·loca, des d'un punt de vista organitzatiu, els comissionats afectats en una posició orgànica inferior a la del secretari general, que continua sent l'única segona autoritat del departament (article 13 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre). Igualment, s'ha de tenir en compte que les secretaries sectorials tenen rang orgànic de secretaria general. Es tracta d'una situació complexa si hem de considerar que els viceconsellers, per la seva denominació i característiques, haurien de tenir una posició molt rellevant en l'organigrama dels departaments de la Presidència o Vicepresidència.

La configuració del comissionat o viceconseller que fa la Llei 13/2008, de 5 de novembre, com s'ha vist, no és igual que la que altres disposicions com la LOFAGE o altres

normes (per exemple, autonòmiques) fan de figures com les secretaries d'Estat o les viceconselleries. No s'ha d'oblidar, tal com s'ha indicat anteriorment, la condició de segona autoritat del secretari general i el seu paper dins els departaments.

També s'ha de tenir en compte que tant la nova Llei 13/2008 com la Llei 13/1989 disposen que el Govern pot «nomenar comissionats», amb la qual cosa es podria accentuar el caràcter personal del comissionat enfront de la idea d'un comissionat entès com una unitat directiva. A la Llei 13/1989, en mantenir les notes d'excepcionalitat i temporalitat, era més evident aquest caràcter. No obstant això, creiem que la figura del comissionat amb la denominació de viceconseller s'hauria de reservar a aquelles situacions organitzatives d'especial importància dins dels departaments afectats, fonamentalment per la transcendència i la importància de la política pública per desenvolupar. És lògic pensar que aquesta transcendència i importància poden aconsellar o obligar a preveure uns comissionats amb una significativa estructura subordinada i uns recursos adscrits considerables, la qual cosa condueix cap a uns comissionats configurats com a unitats directives.

La nova regulació del comissionat dificulta diferenciar-lo d'unitats directives com les secretaries sectorials ja que se'ls assigna «un àmbit d'actuació específic» i, tal com s'ha indicat, ja no tenen caràcter excepcional ni temporal. Encara que de la nova normativa hagin desaparegut les notes d'excepcionalitat i temporalitat, a la vista de les característiques del comissionat (està previst dins d'una llei de regulació del govern), així com de la consolidació de la figura de la secretaria sectorial i la claredat pel que fa a la seva ubicació dins l'organigrama departamental, sempre que sigui possible, s'han de crear secretaries sectorials i no comissionats, reservant aquests a aquells casos en què sigui necessari, tenint en compte aspectes com:

- Que sigui prioritària la consideració personal enfront de la consideració de crear una unitat directiva. Això en el cas dels comissionats que no s'hagin de denominar viceconsellers. No hauria d'implicar la creació d'una estructura orgànica *ad hoc*, sinó que o bé el comissionat portarà a terme les funcions sense necessitat d'una estructura orgànica adscrita, o bé utilitzarà una estructura ja existent que de manera provisional se li adscriurà funcionalment.
- Que les funcions encomanades no es puguin executar per l'estructura orgànica ja existent ni mitjançant altres figures menys excepcionals que la del comissionat.
- Que hi hagi un interès en la seva creació que vagi més enllà de l'estrictament departamental per tractar-se d'un interès del Govern, ja sigui pel caràcter interdeparta-

mental de l'actuació que cal portar a terme, ja sigui per la importància o transcendència que pot tenir la seva creació.

- Encara que amb la nova regulació no sigui tan clara, la creació o el nomenament de comissionats podria prevaler sobre la creació de secretaries sectorials quan es tracti de portar a terme funcions conjunturals, que s'exhaureixin en un termini determinat no gaire llarg (per exemple, no més de quatre anys) o vinculades a la consecució d'un objectiu determinat que no s'allargui en el temps. El comissionat podria sorgir davant de la necessitat d'una intervenció específica per resoldre, gestionar o executar un assumpte o una política pública sectorial conjuntural d'interès del Govern. Sens perjudici del que ja s'ha afirmat, el comissionat hauria de ser més personal que estructural, és a dir, seria més definidor d'aquesta figura el seu titular i la missió que tindria adjudicada que l'estructura que se li pugui adscriure, en els termes i límits ja exposats (per exemple, respecte dels viceconsellers), per portar a terme les funcions encomanades.

Seria convenient que s'establís legalment una diferenciació clara entre el comissionat i la secretaria sectorial, per exemple preveient àmbits funcionals diferents, comissionats del Govern *ad personam*: que fos un/a conseller/a, o un/a secretari/ària general, etc.

En cap cas el comissionat s'ha de configurar internament com un departament. L'estructura pròpia del departament (secretaria general, gabinet del conseller...) ha de donar suport a tot el departament, inclòs el comissionat, es denomini o no viceconseller/a. El comissionat pot assumir funcions pròpies de la secretaria general (serveis generals). En aquest cas, com ja s'ha indicat pel que fa a les secretaries sectorials, aquesta assumpció s'hauria de fer de manera molt restrictiva, quan estigués molt justificada i en els termes que s'han assenyalat en comentar les secretaries sectorials. Fins i tot, per les característiques del comissionat, hauria de ser més restrictiva que en el cas de les secretaries sectorials.

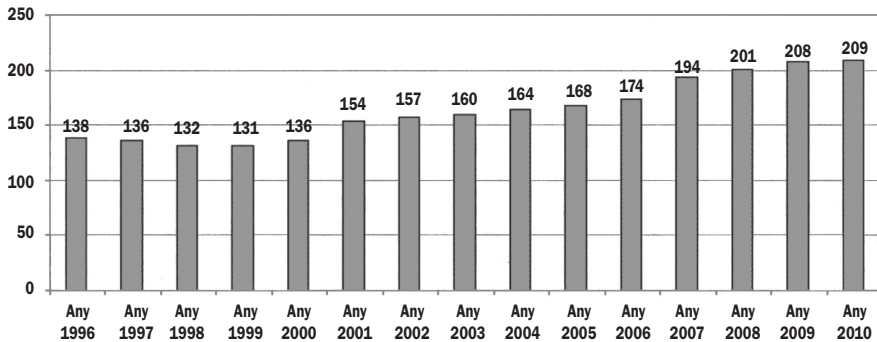
Pel que fa al rang orgànic dels comissionats, es podria considerar una de les categories que preveu l'article 5.3 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre (secretari general o director general), amb peculiaritats pròpies derivades de la regulació legal de la figura. Tanmateix, tal com s'ha indicat anteriorment, des del punt de vista organitzatiu és molt discutible que pugui tenir el mateix rang orgànic que l'òrgan del qual pot dependre totalment a nivell orgànic i funcional, la secretaria general. Per altra banda, considerar direcció general un òrgan que sovint dependrà del titular del departament i que en alguns casos s'anomenarà viceconseller pot resultar empobridor per al comissionat, que, a més, veuria molt limitat el rang orgànic de l'estructura a adscriure. Una alternativa millor seria establir el comissionat com una categoria nova dins la llista d'alts càrrecs; es tractaria

d'entendre que l'article 24.5 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, en indicar que els comissionats tenen la consideració d'alt càrrec, està introduint una nova categoria dins la llista d'alts càrrecs que fa l'article 5.3 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre.

En qualsevol cas, els viceconsellers previstos a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, no són segona autoritat del departament i, a més, la seva ubicació dins l'organigrama departamental no és la que es podria deduir de la denominació del càrrec.

En el gràfic següent es pot veure l'evolució dels òrgans superiors i alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat (1996-2010). En aquest quadre es posa de manifest l'increment constant i no interromput (excepte els anys 1997, 1998 i 1999, respecte de l'any anterior) dels òrgans superiors i alts càrrecs. Les causes no s'han de buscar tant en l'assumpció de noves competències, sinó en decisions de caràcter polític o organitzatiu.

Gràfic 4. Evolució dels òrgans superiors i alts càrrecs (1996-2010)



Nota: No s'hi inclou l'ICS.

Font: Direcció General de Modernització de l'Administració (1 de juliol de 2010).

5

**Òrgans territorials de l'Administració
de la Generalitat. Delegacions territorials
del Govern i estructura territorial
departamental**

5.1. Consideracions sobre les previsions legals

Segons l'article 25 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre:

«1. Els delegats territorials del Govern representen el Govern i són la màxima autoritat de la Generalitat a la delegació territorial respectiva, i tenen, als efectes de protocol, rang de secretari o secretària general.

2. Correspon al Govern d'acordar, per decret, el nomenament i el cessament dels delegats territorials.

3. Corresponen als delegats territorials del Govern les funcions de representació, d'informació, de coordinació i de règim interior que siguin establertes per reglament.»

Aquesta regulació coincideix en gran part amb la de l'article 19 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, derogat expressament per la Llei 13/2008, de 5 de novembre. No obstant això, a diferència de l'assimilació orgànica que feia expressament l'article derogat (categoria de director general), la Llei 13/2008, de 5 de novembre, es limita a indicar en aquest sentit que els delegats territorials «tenen, als efectes de protocol, rang de secretari o secretària general», la qual cosa no vol dir que tinguin rang orgànic de secretari general. Tampoc la Llei esmentada no fa una referència expressa al fet que tinguin la consideració d'alts càrrecs com fa amb els comissionats i amb el secretari del Govern (i que implica assimilació orgànica).

Per tant, és convenient determinar el rang orgànic de les delegacions territorials del Govern, la qual cosa podria facilitar als titulars la consideració d'alts càrrecs no únicament a efectes de protocol. En principi, una possibilitat seria estendre el rang de secretari general més enllà del protocol i apropar-lo a l'assimilació orgànica. El fet que la Llei 13/2008, de 5 de novembre, derogui expressament l'article 19 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, aconsellaria, si es vol optar per aquesta possibilitat, fer aquesta previsió en un decret, però la realitat és que, tal com s'ha indicat, la Llei no indica que els delegats territorials del Govern tinguin rang orgànic de secretari general i, al contrari, no ha estat derogat el Decret 223/2004, de 9 de març, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, que especifica que els delegats territorials del Govern tenen rang orgànic de director general. Entenem, per tant, que, en aquests moments, mentre no es modifiqui aquest Decret, els delegats territorials del Govern tenen rang orgànic de director general.

La Llei 13/2008, de 5 de novembre, no deroga expressament l'article 18 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, que disposa que «l'Administració de la Generalitat s'estructura en delegacions territorials del Govern, d'acord amb la delimitació que s'estableixi legalment». No obstant això, l'article 25.4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, disposava que les delegacions territorials del Govern s'han de determinar per decret; per tant, les delegacions territorials del Govern es crearien per decret encara que no hi hagi una llei territorial prèvia. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que l'article 90.1 de l'Estatut d'autonomia disposa que «la vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis» i que la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, deroga expressament aquest apartat de l'article 25.

Segons la normativa vigent, les delegacions territorials del Govern de la Generalitat a Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Catalunya Central, l'Alt Pirineu i Aran i Terres de l'Ebre resten adscrites al Departament de la Vicepresidència. No obstant això, quan executin funcions de l'àmbit competencial d'altres departaments dependran funcionalment d'aquests o de la manera com prevegi la normativa sectorial vigent.

L'article 20 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, estableix que:

«1. En l'àmbit de cada delegació territorial del Govern hi pot haver un delegat per a cadascun dels departaments.

2. Els delegats de cada departament tenen el nivell orgànic que determini la relació de llocs de treball.»

Sembla que la Llei 13/1989, de 14 de desembre, limiti els òrgans territorials dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat a l'àmbit de les delegacions territorials del Govern, la qual cosa podria col·lidir amb la situació actual, en la qual alguns departaments tenen una estructura territorial que no coincideix exactament amb l'àmbit territorial global de les delegacions territorials del Govern, i també condicionaria la futura estructuració territorial de tota l'Administració de la Generalitat. També s'ha de tenir en compte el que preveu l'article 90.1 de l'Estatut d'autonomia («la vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis»).

No obstant el que s'ha indicat anteriorment, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, preveu que:

— La Generalitat adopta la divisió en vegueries per a l'organització territorial dels seus serveis. Les demarcacions veguerials determinen l'àmbit de divisió territorial.

– La creació, la modificació i la supressió de vegueries han de ser aprovades per llei del Parlament.

– La Generalitat organitza territorialment la seva estructura i els seus serveis i exerceix territorialment les seves funcions d'acord amb la divisió territorial en vegueries. En conseqüència, la demarcació veguerial:

a) És la demarcació única en què s'organitzen territorialment tots els serveis del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

b) És l'àmbit territorial sobre la base del qual el Govern i l'Administració de la Generalitat exerceixen llurs funcions de planificació, programació i coordinació territorials.

– La delegació territorial del Govern en cada vegueria és l'òrgan que hi representa el Govern i l'Administració de la Generalitat, hi impulsa i coordina els serveis de la Generalitat i hi promou la col·laboració entre aquests i les administracions locals.

– Els serveis territorials dels departaments i organismes de l'Administració de la Generalitat són dirigits en l'àmbit de cada vegueria per l'òrgan que determina la normativa respectiva d'organització interna, el qual exerceix també funcions de representació del departament, l'organisme o l'entitat corresponent en la demarcació veguerial de què es tracta.

– Quan sigui necessari per a un millor compliment de les finalitats dels serveis de l'Administració de la Generalitat, i atenent també la naturalesa de les funcions de què es tracta, es poden reconèixer àrees amb funcionalitat pròpia com a àmbits d'actuació específica a l'interior d'una determinada vegueria.

– La comissió territorial del Govern és l'òrgan que assisteix en cada vegueria la delegació territorial del Govern en l'exercici de les seves funcions de coordinació i d'impuls dels serveis de la Generalitat en la demarcació veguerial. Presideix la comissió el delegat territorial o delegada territorial del Govern i la integren els titulars dels òrgans responsables de dirigir els serveis de cada un dels departaments de la Generalitat en la demarcació.

– L'àmbit territorial de cadascuna de les demarcacions veguerials en què la Generalitat organitza els seus serveis és el següent:

a) La demarcació veguerial de l'Alt Pirineu comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà i el Pallars Sobirà.

b) La demarcació veguerial de Barcelona comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.

c) La demarcació veguerial de la Catalunya Central comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Anoia, el Bages, el Berguedà, Osona i el Solsonès.

d) La demarcació veguerial de Girona comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.

e) La demarcació veguerial de Lleida comprèn els municipis integrats en les comarques de les Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.

f) La demarcació veguerial del Camp de Tarragona comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Penedès, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès.

g) La demarcació veguerial de les Terres de l'Ebre comprèn els municipis integrats en les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.

La Llei esmentada preveu un termini de quatre anys des de la seva entrada en vigor per tal que l'organització dels serveis territorials de la Generalitat i l'exercici de les funcions dels departaments de l'Administració de la Generalitat s'adeqüin a aquest àmbit territorial.

— En virtut del règim jurídic especial garantit per l'article 94 de l'Estatut, el Conselh Generau d'Aran és la institució de govern de l'Aran, que constitueix una entitat territorial singular dins de Catalunya. El Conselh Generau es relaciona de manera bilateral amb els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat, en els termes fixats per la legislació reguladora d'aquest règim jurídic especial, i l'organització esmentada anteriorment no li és aplicable.

Aquest model pot col·lidir amb una estructura administrativa territorial prestadora de serveis públics en matèries com ara la seguretat, la prevenció i extinció d'incendis, la salut o l'educació, basades en la proximitat, que no respongui exactament a l'àmbit territorial de les vegueries encara que es mantingui un únic interlocutor general per departament a cada territori.

Funcions (Decret 223/2004, de 9 de març)

Corresponen als/a les delegats/ades territorials del Govern de la Generalitat les funcions de representació, d'informació, de coordinació i de règim interior següents:

a) De representació:

- Tenir la representació permanent del Govern de la Generalitat a la respectiva circumscripció.
- Dirigir, en l'àmbit de la seva competència, les activitats de representació i relacions públiques del Govern de la Generalitat.
- Presidir, en nom del Govern de la Generalitat, les recepcions públiques i tots els actes de l'Administració de la Generalitat que se celebrin a la seva circumscripció, excepte quan segons l'ordre de precedència correspongui a una altra autoritat. Queda exclòs d'aquestes funcions de representació, quant a Barcelona capital, el/la delegat/ada territorial del Govern de la Generalitat a Barcelona.

b) D'informació:

- Tenir coneixement específic i informar, quan ho estimi adient, dels principals programes d'actuació i plans d'inversió departamentals a la respectiva circumscripció i dels assumptes tramitats pels òrgans territorials dels departaments que consideri adients, així com emetre informe sobre aquests assumptes tramitats abans no siguin resolts.
- Rebre informació i informar, quan ho estimi adient, sobre els projectes de disposicions de caràcter general que regulin l'estructura territorial o els recursos humans i materials de l'Administració de la Generalitat del seu àmbit territorial.
- Informar preceptivament, i amb caràcter previ, del corresponent nomenament dels/de les directors/ores dels serveis territorials dels departaments, sens perjudici del que preveu el Decret 123/1997, de 13 de maig.
- Rebre informació sobre l'organització, el funcionament, les activitats o les previsions dels òrgans territorials dels departaments i de les unitats territorials de les entitats dependents o vinculades a l'Administració de la Generalitat del seu àmbit territorial.
- Traslladar als serveis territorials o a la resta d'òrgans territorials dels departa-

ments de l'Administració de la Generalitat del seu àmbit territorial les informacions d'interès general que rebin del Govern de la Generalitat o d'altres administracions públiques.

- Rebre informació anticipadament de les visites oficials dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat a la seva circumscripció.

- Rebre informació anticipadament dels actes públics organitzats a la seva circumscripció pels departaments de l'Administració de la Generalitat o pels seus serveis territorials o òrgans territorials.

- Rebre informació, mitjançant el corresponent director/a dels serveis territorials o l'òrgan que els departaments afectats determinin, de les actuacions més rellevants dins l'àmbit de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra, dels bombers de la Generalitat i dels agents rurals de la demarcació corresponent.

c) De coordinació:

- Coordinar les funcions i les activitats dels òrgans territorials dels departaments, especialment quan afectin diversos departaments i també les que afectin la política d'informació i les relacions amb els mitjans de comunicació dins el seu àmbit territorial, tenint en compte els criteris del departament corresponent.

- Actuar com a òrgan de comunicació de l'Administració de la Generalitat amb l'Administració de l'Estat, l'Administració local i altres estaments oficials a la respectiva circumscripció en els assumptes que afectin més d'un departament de l'Administració de la Generalitat.

- Elevar al President de la Generalitat, al Govern i als departaments propostes i informes sobre matèries de la seva competència.

- Realitzar aquelles actuacions que li encarregui expressament el President, el Govern o un/a conseller/a en matèries de la seva competència.

d) De règim interior:

- Dirigir, impulsar, coordinar i supervisar l'activitat de la delegació territorial del Govern corresponent i de totes les unitats territorials del Departament de la Vicepresidència.

- Vetllar pel compliment de les disposicions legals relatives a les competències del Departament de la Vicepresidència.

- Presidir les comissions d'àmbit territorial amb funcions de l'àmbit funcional propi dels/de les delegats/ades territorials del Govern sempre que aquesta presidència no la tingui atribuïda una altra autoritat.

- Exercir com a cap del personal al seu càrrec en la mateixa delegació territorial del Govern.

A més de les funcions descrites als apartats anteriors, corresponen al/a la delegat/ada territorial del Govern de la Generalitat, dins el seu àmbit territorial, les funcions següents:

a) Fer el seguiment de l'execució dels plans i programes interdepartamentals.

b) Proposar als òrgans departamentals o interdepartamentals competents les actuacions que consideri adients, especialment la interposició de recursos i l'exercici d'acions en els termes que preveu la normativa vigent, en defensa de la Generalitat i de l'ordenament jurídic.

c) Totes les funcions que la resta de la normativa vigent atribueix als/a les delegats/ades territorials del Govern de la Generalitat, entre les quals, en l'àmbit del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, es troben les funcions que preveuen la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics; la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc; la Llei 4/ 1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya; la Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit, i la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Òrgans col·legiats de suport a la coordinació dins les delegacions territorials del Govern

El Decret 223/2004, de 9 de març, afectat directament per la nova Llei de vegueries, preveu que el Consell de Direcció de l'Administració Territorial de la Generalitat, adscrit a cada delegació territorial del Govern, i dins el seu àmbit territorial, està integrat pel/per la delegat/ada territorial del Govern, que el presideix, i els titulars dels òrgans territorials dels departaments que els representin en el territori.

Igualment, el/la president/a del Consell pot convocar a les sessions del Consell les persones representants de les entitats vinculades o dependents de l'Administració de la Generalitat de la demarcació territorial corresponent informant, prèviament, dels temes a tractar a la direcció de l'organisme i al/a la director/a dels serveis territorials del departament al qual estigui adscrit o amb el qual es relacioni.

Poden assistir a les sessions del Consell els càrrecs dels departaments que el/la conseller/a corresponent consideri oportú, amb la comunicació prèvia al/a la president/a del Consell de Direcció.

Funcions del Consell

a) Informar de les disposicions de caràcter general que afectin directament i específicament el seu àmbit territorial.

b) Tenir coneixement de les actuacions de l'Administració de la Generalitat i, si escau, de les seves entitats dependents o vinculades al seu àmbit territorial.

c) Fer el seguiment de les actuacions dels diversos departaments de l'Administració de la Generalitat en el seu àmbit territorial.

d) Donar suport al/a la delegat/ada territorial del Govern en la seva funció de coordinació de les funcions i les activitats dels òrgans territorials dels departaments.

e) Proposar al Govern, mitjançant el Departament corresponent, o als departaments totes les mesures que consideri convenients per millorar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en el territori.

f) Assessorar el/la delegat/ada territorial del Govern en l'exercici de les seves funcions.

g) Impulsar mesures de coordinació entre els diferents òrgans territorials dels departaments.

h) Impulsar les relacions amb les altres administracions públiques del seu àmbit territorial.

i) Facilitar l'acció de govern en el seu àmbit territorial.

El Consell es reuneix almenys una vegada al mes i sempre que ho consideri oportú el/la seu/seva president/a.

No obstant això, pel que fa a la regulació del Consell esmentat, s'ha de tenir en compte el que preveu la Llei de vegueries: la comissió territorial del Govern és l'òrgan que assisteix en cada vegueria la delegació territorial del Govern en l'exercici de les seves funcions de coordinació i d'impuls dels serveis de la Generalitat en la demarcació veguerial. Presideix la comissió el delegat territorial o delegada territorial del Govern i la integren els titulars dels òrgans responsables de dirigir els serveis de cada un dels departaments de la Generalitat en la demarcació.

5.2. El paper de l'organització territorial

En aquesta publicació no s'entrarà a valorar la conveniència o no d'una estructura territorial i l'impacte que sobre aquesta tenen les noves tecnologies existents en les relacions entre els ciutadans i l'Administració. El punt de partida és la normativa actual i el fet que aquesta preveu clarament la necessitat d'una organització territorial de l'Administració de la Generalitat.

Des d'un punt de vista de poder territorial, l'Administració territorial de la Generalitat ha constituït una organització feble enfront dels serveis centrals, respecte dels quals actua simplement com a executora de la política d'aquests, en detriment d'una autèntica política global territorial, ja que, pràcticament, es limita a aplicar a l'àmbit territorial una política pensada amb caràcter general. Aquest debilitament afecta també les relacions amb les altres administracions públiques (fonamentalment, l'Administració local) i les relacions amb els ciutadans i les institucions. No obstant això, la darrera regulació de l'Administració territorial (Decret 223/2004, de 9 de març, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat) ha enfortit les delegacions territorials del Govern com a òrgans coordinadors en el seu àmbit territorial i ha previst la creació d'òrgans col·legiats de suport (consells de direcció de l'administració territorial).

Igualment, el perfil dels delegats territorials del Govern és clarament polític, reforçat amb el tractament previst a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, que, a efectes de protocol, els dóna rang de secretari general. En contraposició, actualment, pràcticament tots els serveis territorials departamentals tenen rang orgànic de subdireccions generals; és a dir, els directors dels serveis territorials tenen un perfil clarament funcionarial.

Les delegacions territorials dels departaments i les direccions territorials del Departament d'Economia i Finances es van passar a denominar serveis territorials al front dels quals hi ha un/a director/a dels serveis territorials (Decret 223/2004, de 9 de març). Els serveis territorials estan assimilats a subdirecció general i el/la director/a dels serveis territorials actua com a delegat/ada territorial del departament corresponent, excepte quan la llei atribueixi aquesta condició als/a les delegats/ades territorials del Govern de la Generalitat.

Entre les funcions que, normalment, atribueixen els decrets d'estructura a aquests òrgans territorials destaquen les següents:

- a) Representar el Departament en el seu àmbit territorial.
- b) Vetllar pel compliment de les disposicions legals vigents relatives a les competències del Departament.
- c) Impulsar i coordinar el funcionament dels òrgans que en depenen, i exercir el comandament del personal al seu càrrec, sens perjudici de les funcions que en cada àmbit tinguin les unitats directives del Departament.
- d) Coordinar les activitats dels diferents òrgans i organismes del Departament en el seu àmbit territorial.
- e) Les funcions atribuïdes per la normativa sectorial.

La nova Llei de vegueries preveu expressament, tal com s'ha vist, que «els serveis territorials dels departaments i organismes de l'Administració de la Generalitat són dirigits en l'àmbit de cada vegueria per l'òrgan que determina la normativa respectiva d'organització interna, el qual exerceix també funcions de representació del departament, l'organisme o l'entitat corresponent en la demarcació veguerial de què es tracti».

Els directors dels serveis territorials han de ser funcionaris de carrera, la qual cosa és obligada des del moment que els serveis territorials estan assimilats orgànicament a subdireccions generals i, per tant, es tracta d'òrgans actius en els termes que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre. Els llocs de treball corresponents es proveeixen mitjançant el sistema de lliure designació, d'acord amb la corresponent relació de llocs de treball. Entenem que no s'han de reservar aquests llocs a personal eventual, perquè, a més de col·lisionar amb el fet que estem davant d'òrgans actius, com es veurà posteriorment, aquest tipus de personal no ha de tenir atribuïdes funcions o activitats que són pròpies dels directors dels serveis territorials (comandament d'un nombre significatiu d'efectius i d'estructura subordinada, funcions resolutòries, etc.). Els tribunals de justícia ja s'han pronunciat en aquest sentit (per exemple, a la Sentència núm. 105/2008 del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona).

Igualment, seria convenient que no tots els departaments disposessin necessàriament de delegacions territorials o serveis territorials propis. En aquells casos en què la presència al territori de determinats departaments es pugui garantir mitjançant la utilització de la infraestructura de les actuals delegacions territorials del Govern, s'hauria de fer servir aquesta i adscriure a les delegacions territorials aquells òrgans actius o llocs

de treball que haurien d'executar funcions dels departaments afectats, amb la corresponent divisió de les dependències, si s'escau (funcional i orgànica).

S'ha de tenir en compte que els diversos departaments estan en una fase d'adaptació de les seves estructures territorials a l'àmbit territorial de les delegacions territorials del Govern (Catalunya Central, etc.), encara que puguin subsistir ara i en el futur situacions internes diferenciades en funció de les peculiaritats del servei públic que cal prestar. No obstant això, s'hauria d'anar cap a un únic representant territorial general del departament en l'àmbit de cada delegació territorial del Govern, independentment de les situacions diferenciades esmentades (un exemple d'aquesta combinació de tractament diferenciat i d'una única representació territorial és l'estructura territorial del Departament de Justícia regulada al Decret 149/2007, de 10 de juliol, de reestructuració de l'organització territorial del Departament de Justícia). La nova Llei de vegueries reforça aquest plantejament.

A la vista de la configuració i del funcionament de l'estructura territorial de l'Administració de la Generalitat, s'hauria de:

a) Consolidar un model que posi fi a una certa provisionalitat que ha durat molts anys, derivada, entre altres factors, de la indeterminació política sobre la divisió administrativa territorial de Catalunya. En aquest sentit, la concreció de l'àmbit territorial vinculat a les vegueries podria posar fi a aquesta provisionalitat.

b) Respondre a una tendència descentralitzadora i desconcentradora, que afecta les administracions públiques en general i que té empara constitucional (article 103.1 CE) i estatutari (article 71.5 EA).

c) Respondre a la necessitat de mantenir una presència equilibrada de l'Administració a tot el territori.

d) Incrementar la capacitat de resposta de l'Administració davant de les demandes de la ciutadania, tant si aquestes són continuades com si són conjunturals, i enfront d'altres administracions públiques (fonamentalment, la local).

e) Portar a terme una política de contenció de la despesa i optimització de recursos.

f) Utilitzar tècniques més adients per facilitar les relacions interadministratives.

g) Facilitar la introducció de l'Administració única o, almenys, fórmules de col·laboració estreta amb altres administracions públiques.

h) Donar compliment a les previsions de l'Estatut d'autonomia i al que determina la Llei 13/1989, de 14 de desembre, la Llei 13/2008, de 5 de novembre i la Llei 30/2010, de 3 d'agost (paper de les vegueries, un únic director dels serveis territorials o delegat territorial departamental per àmbit territorial corresponent a cada delegació territorial del Govern...).

i) Donar compliment als suggeriments de la Comissió Jurídica Assessora i emprendre una regulació més sistemàtica i completa d'aquesta matèria. La Comissió Jurídica Assessora, en el Dictamen 75/1996, expressa la «conveniència que la regulació de les delegacions territorials dels departaments s'integri plenament i es coordini amb la dels delegats territorials del Govern, per tal d'obtenir la coherència normativa desitjable des del punt de vista de la seguretat jurídica, de la claredat organitzativa i de la major efectivitat dels principis constitucionals que vinculen la potestat organitzativa de l'Administració de la Generalitat».

Tot això aconsella revisar la regulació actual de l'Administració territorial de l'Administració de la Generalitat que s'emmarca dins d'un model centralista on les delegacions territorials del Govern tenen certes funcions institucionals rellevants, però funcions de gestió o caràcter administratiu molt limitades, i les delegacions-serveis territorials departamentals obeeixen a necessitats concretes dels departaments, però d'acord amb criteris deficients d'homogeneïtzació respecte al conjunt de delegacions-serveis territorials departamentals.

Sense entrar aquí en una proposta de canvi més radical del model actual de les relacions entre les delegacions territorials del Govern i les delegacions-serveis territorials departamentals, s'ha d'evitar que les delegacions-serveis territorials departamentals siguin unitats petites que es limitin a portar a terme funcions de representació, recepció de sol·licituds dels ciutadans i a facilitar informació. S'ha de dotar les delegacions departamentals d'una capacitat d'actuació àmplia i clara, de manera que es configurin com a òrgans consistents, amb un paper fort respecte dels departaments i, fonamentalment, respecte del territori. Per això, s'haurien de configurar les delegacions-serveis territorials departamentals també com a unitats tramitadores i resolutòries de gran part dels procediments administratius (sens perjudici de les facultats resolutòries que podrien tenir les delegacions territorials del Govern en un nou disseny de l'Administració territorial), de manera que la regla general fos la competència resolutòria d'aquestes unitats i l'excepció la competència resolutòria dels òrgans centrals. Per tal que això sigui possible és necessari configurar unes delegacions-serveis territorials amb els recursos adients i donar resposta a cadascun dels factors que aconsellen el canvi, enumerats anteriorment.

És convenient una agrupació física de serveis-delegacions territorials, ja que això afavoreix l'optimització de recursos (humans, econòmics...), facilita la interlocució amb la ciutadania i les relacions d'aquesta amb l'Administració i reforça la idea de proximitat de l'Administració de la Generalitat com una realitat consistent i coherent enfront de possibles actuacions disperses d'unitats menors. Això obliga a un replantejament del que són serveis de caràcter intern (gestió d'espais, gestió econòmica...), registre, informació al públic i, fins i tot, tramitació d'expedients, de manera que tots aquests serveis es prestarien i gestionarien des d'una perspectiva unitària sota la delegació territorial del Govern corresponent.

En aquesta línia s'ha de veure el model de la Delegació Territorial del Govern a Girona, que parteix de la concentració en un mateix espai físic de la major part dels serveis territorials departamentals a Girona, i la regulació de la Gerència com a òrgan que assumeix les funcions en matèria de registre, règim interior, atenció ciutadana, etc., d'aquests serveis territorials, però sense incorporar funcions que podria assumir, com la gestió de tot el personal. Seria convenient arribar a configurar un model més compacte que incorporés en la delegació territorial del Govern funcions en matèria de gestió de personal (els serveis comuns, en general) i facilités la prestació dels serveis sectorials.

Es fa necessari configurar una autèntica instància territorial amb força, en la qual s'incardinin facultats que vagin més enllà de les simplement gestores o administratives. Aquest poder territorial ha de gaudir d'una certa autonomia respecte dels òrgans centrals per tal de poder articular un àmbit d'iniciativa propi que abasti el conjunt de l'activitat dels diferents departaments al territori. Això aconsella modificar el paper actual de les delegacions territorials del Govern, que haurien de constituir la instància esmentada. Aquesta modificació passaria per un reforçament de les delegacions territorials del Govern respecte dels departaments i dels serveis-delegacions territorials departamentals, de manera que aquelles puguin determinar clarament comportaments d'aquests. Això obre un ventall de possibilitats que s'haurien d'estudiar. D'alguna manera es tractaria de donar un tractament diferenciat, específic, a l'Administració territorial de la Generalitat, establint regles organitzatives i de funcionament pròpies.

Però tot això exigeix el següent:

- a) Aclarir la divisió territorial de l'Administració de la Generalitat. Ens remetem al que s'ha indicat sobre les vegueries i al que això implica de concreció d'aquesta divisió.
- b) Donar compliment als principis previstos a l'article 71 de l'Estatut d'autonomia.

c) Dissenyar una administració territorial amb un pes polític i administratiu important, amb un àmbit clar de funcionament autònom.

d) Configurar una administració territorial que conjugui dos aspectes: les necessitats específiques del territori sobre el qual ha d'actuar i la subjecció a criteris d'homogeneïtzació, la qual cosa ha de conduir, per exemple, a l'existència d'una única delegació-servis territorials, departamental per territori (demarcació). L'Administració, en tot cas, ha de garantir una igualtat de tracte a tot el territori català.

Finalment, s'ha de fer referència a una de les peculiaritats de l'estructura territorial departamental, la divisió de la dependència. Com a regla general els serveis territorials depenen orgànicament de la secretaria general del departament i funcionalment d'aquesta i de la resta d'unitats directives del departament per raó de la matèria. Es tracta d'un model que intenta trobar un equilibri entre el paper que ha de desenvolupar la secretaria general amb les seves funcions de segona autoritat del departament (representació, funcions institucionals...) i de subministrador i a la vegada responsable dels serveis comuns o generals (gestió econòmica i pressupostària, recursos humans...) i el paper que han de desenvolupar les altres unitats directives centrals del departament com a responsables de les polítiques sectorials i la prestació dels serveis al ciutadà, la qual cosa obliga a mantenir un vincle entre aquestes i els serveis territorials. Això es tradueix, per exemple, en el fet que, sense perjudici del tractament jurídic adient, la resolució dels recursos d'alçada contra les resolucions dels directors dels serveis territorials hauria de correspondre a la unitat directiva competent per raó de la matèria i de la qual dependrien funcionalment els serveis territorials.

Dins d'aquest model de divisió de la dependència és millor el model esmentat que aquell que es dóna en alguns casos en què un òrgan concret (un servei o una secció), integrat en els serveis territorials, és el que depèn funcionalment de la unitat directiva central competent per raó de la matèria. Aquest model debilita els serveis territorials.

5.3. Alternatives

Per fer front a la situació actual descrita anteriorment es poden plantejar les alternatives següents:

a) L'adscripció orgànica i funcional de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern.

b) L'adscripció orgànica de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern i la funcional als departaments corresponents per raó de la matèria.

c) Traspasar les funcions resolutòries sectorials de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern.

d) Ampliació de les funcions dels delegats territorials del Govern sobre l'actuació de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals.

Alternativa A. L'adscripció orgànica i funcional de les delegacions-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern

Les delegacions territorials del Govern de la Generalitat assumeixen l'estructura, els recursos i les funcions de les delegacions territorials-serveis territorials dels departaments de la seva demarcació territorial. Les delegacions territorials del Govern estan adscrites orgànicament al departament que es determini però depenen funcionalment dels departaments corresponents per raó de la matèria.

Avantatges:

- Reforça les delegacions territorials del Govern sense provocar una desvinculació dels departaments.

- Facilita una actuació coherent i l'aplicació dels mateixos criteris per a tota l'Administració territorial. Facilita una actuació territorial més cohesionada, més global. Permet una actuació més operativa i directa, atès que el delegat territorial del Govern hauria d'assumir funcions pròpies de tots els departaments. Hi hauria una unificació de criteris pel que fa al conjunt d'actuacions de l'Administració a la demarcació territorial cor-

responent, ja que intervindria el delegat territorial del Govern com a superior jeràrquic i funcional de les unitats administratives (els actuals serveis-delegacions territorials departamentals) adscrites a la delegació territorial i com a interlocutor únic dels serveis centrals.

- Compleix el que determina l'article 20.1 de la Llei 13/1989, en la línia suggerida per la Comissió Jurídica Assessora.

- Facilitaria l'exercici de drets i interessos dels ciutadans, ja que es trobarien tots els serveis de l'Administració de caràcter territorial integrats en una sola unitat directiva i, per tant, es facilitaria la identificació dels prestadors dels serveis públics. Tota l'Administració de la Generalitat apareix com un únic interlocutor a la demarcació territorial corresponent, la qual cosa afavoreix les relacions amb els ciutadans, les entitats i altres administracions públiques.

- Simplifica les relacions entre els òrgans territorials, la qual cosa pot facilitar l'optimització de recursos, la simplificació administrativa i un estalvi en la despesa.

- Resol els problemes de duplicitat de perfils institucionals. Si els delegats departamentals-directors dels serveis territorials depenen orgànicament i funcionalment dels delegats territorials del Govern, aquests últims assumeixen el perfil polític-institucional i els altres el perden, ja que la seva situació és de dependència i subordinació. En tot cas, les actuacions dels delegats departamentals-directors dels serveis territorials quedarien dins de l'àmbit dels delegats territorials del Govern i, per tant, dependrien del disseny intern d'atribucions i de la voluntat d'aquests. Fins i tot la figura dels delegats departamentals-directors dels serveis territorials s'hauria de revisar totalment.

Sens perjudici de la revisió esmentada i dels seus resultats, es reforça la configuració actual dels llocs de treball corresponents als delegats departamentals-directors dels serveis territorials com a llocs de treball totalment professionalitzats, reservats a funcionaris. Els delegats departamentals-directors dels serveis territorials se situarien en la línia immediatament inferior a la del delegat territorial del Govern però no deixarien de ser un esglaó de la cadena de comandament de l'estructura administrativa territorial de suport als delegats territorials del Govern i, per tant, aquests llocs s'haurien de configurar com uns llocs que afavorissin al màxim la comunicació interna, l'execució de les tasques derivades del bloc funcional atribuït i l'execució de les directrius provinents dels delegats territorials del Govern.

Inconvenients:

- Traspasa un gran nombre de persones, adscrites actualment a les delegacions-serveis territorials departamentals (sense tenir en compte col·lectius específics com mossos, docents d'ensenyament, agents rurals...), i una considerable i complexa estructura al departament d'adscripció de les delegacions territorials del Govern, amb la conseqüent dificultat de gestió i la necessitat de redissenyar els òrgans de suport.

- Ha d'haver-hi un equilibri entre la dependència orgànica i la funcional de les delegacions territorials del Govern respecte dels departaments que pot ser difícil de mantenir. Probablement pot aparèixer una tendència en el sentit que predomini una dependència sobre l'altra.

- Pot dificultar la política departamental, ja que entre els serveis centrals i l'òrgan territorial especialitzat, per raó de la matèria, s'interposa un òrgan amb unes funcions que el poden configurar com l'autèntic interlocutor dels serveis centrals però sense l'especialització que caracteritza les estructures pròpiament departamentals.

- Introdueix a l'Administració territorial els mateixos criteris organitzatius que es donen als serveis centrals, caracteritzats per un predomini de la jerarquia i la manca de flexibilitat, la qual cosa pot implicar perjudicar iniciatives o actuacions positives per al conjunt de l'Administració o dels ciutadans, com també la manca d'una reacció ràpida davant de determinats problemes o situacions (encara que això no és privatiu d'aquesta alternativa).

- Pot produir problemes d'interlocució i jerarquia respecte dels departaments segons la matèria de què es tracti.

- La Llei de vegueries fa previsions sobre els serveis territorials departamentals (per exemple, funcions de representació) que poden afectar el paper d'aquests serveis dins les delegacions territorials del Govern.

Aquests problemes es podrien mitigar mitjançant la potenciació d'òrgans d'assistència estables a cada territori.

Alternativa B. L'adscripció orgànica de les delegacions-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern i la funcional als departaments corresponents per raó de la matèria

Aquest és el model que, d'alguna manera, s'havia seguit en decrets com el Decret 195/2001, de 10 de juliol, i altres de posteriors. En aquests casos l'estructura departamental territorial de determinats departaments (per exemple, del Departament de Governació i Relacions Institucionals o del Departament d'Interior) es plasmava en una subdirecció general integrada dins la delegació territorial del Govern corresponent de la qual depenia orgànicament, mentre que, funcionalment, depenia del departament corresponent per raó de la matèria. El Decret 68/2004, de 20 de gener, d'estructuració i de reestructuració de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat, i altres de posteriors, van tornar al model originari i els departaments passaven a tenir presència territorial directa (delegacions territorials departamentals-serveis territorials) fora de l'estructura de les delegacions territorials del Govern, normalment amb dependència orgànica de la secretaria general del departament de dependència i funcional de la secretaria general i de les altres unitats directives departamentals (secretaries sectorials o direccions generals) per raó de la matèria.

Avantatges:

- Reforça el paper de les delegacions territorials del Govern ja que clarament assumirien el control orgànic dels serveis-delegacions territorials departamentals amb tot el que això implica (dependència del personal, etc.). Al mateix temps, aquest reforçament no implica la desvinculació dels serveis-delegacions territorials departamentals dels departaments corresponents, ja que existiria una dependència funcional, amb la qual cosa es mantindria una «unitat de matèria», és a dir, les actuacions derivades de l'exercici de les funcions dels serveis-delegacions territorials departamentals estarien dins del marc assenyalat pel departament, sense intermediaris funcionals externs i, per tant, es garantiria o afavoriria la coherència departamental necessària.

- Aquesta possibilitat, respecte de l'alternativa anterior, pot facilitar el traspàs de més responsabilitats als serveis-delegacions territorials departamentals. Tal com ja s'ha exposat, seria positiu que els òrgans territorials tinguessin més facultats decisòries i responsabilitats en general: atorgament d'autoritzacions, imposició de sancions, assumptió de compromisos respecte de l'Administració local, els ciutadans o les entitats de la demarcació territorial corresponent, etc. Els serveis centrals del departament mantindrien els instruments de planificació, direcció i control funcionals adients per portar a terme una actuació global coherent i racional, però haurien de reduir al màxim la seva intervenció pel que fa als actes administratius propis de la gestió dels serveis públics al territori. La interposició del recurs d'alçada el resoldria l'òrgan competent departamental per raó de la matèria (per exemple, una direcció general).

Si els serveis-delegacions territorials departamentals depenen funcionalment del departament aquest no serà tan refractari a traspassar les funcions esmentades.

- La dependència orgànica dels delegats-directors dels serveis territorials departamentals respecte del delegat territorial del Govern implica un reforçament del perfil polític i institucional d'aquest i una pèrdua del d'aquells que, no obstant això, poden mantenir un cert pes institucional, més reduït, pel fet de mantenir la dependència funcional del departament corresponent. En tot cas, i sens perjudici d'alguna de les seves funcions, el perfil dels delegats-directors dels serveis territorials departamentals o òrgan equivalent ha de ser clarament funcional.

- Igual que l'alternativa anterior, aquesta implica donar compliment al que disposa l'article 20.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, en la línia mantinguda per la Comissió Jurídica Assessora.

Inconvenients:

- Apareix com una solució intermèdia entre el manteniment de l'estatus actual i la dependència total dels serveis-delegacions territorials departamentals de les delegacions territorials del Govern. Per tant, s'ha de revestir de suficient contingut com perquè no es tracti simplement d'una solució de compromís.

- Hi ha d'haver un equilibri entre la dependència orgànica i la funcional. La doble dependència de les delegacions-serveis territorials departamentals pot donar lloc a un predomini d'una dependència en perjudici de l'altra.

- Tal com succeeix en el cas del model anterior, en aquest cas la introducció d'aquest model implica un canvi important (encara que no tan profund com en el cas esmentat) en l'actual estructura territorial de l'Administració de la Generalitat i, també, per tant, en els mateixos departaments de l'Administració, ja que tota aquesta estructura territorial (òrgans actius, llocs de treball, recursos materials i econòmics) passarien al departament d'adscripció orgànica de les delegacions territorials del Govern a través d'aquestes, amb els problemes de gestió que això implica.

Alternativa C. Traspassar les funcions resolutòries sectorials de les delegacions-serveis territorials departamentals a les delegacions territorials del Govern

Les funcions resolutòries sectorials de les delegacions territorials departamentals passarien a ser competència de les delegacions territorials del Govern. Les delegacions-

serveis territorials departamentals es reservarien les funcions resolutores en matèria de serveis generals (personal, gestió econòmica...), la tramitació dels expedients sectorials fins al moment de la resolució (facilitant una proposta de resolució) i gran part de les altres funcions actualment atribuïdes.

Es podria preveure la possibilitat de no traspassar totes les funcions resolutores sectorials, però això obligaria a un estudi exhaustiu de totes les funcions d'aquest tipus i discriminar-ne algunes.

Avantatges:

- Atribueix als delegats territorials del Govern gran part del poder de les delegacions-serveis territorials departamentals, que es queden amb la gestió més burocràtica i menys decisòria.
- Manté el disseny territorial actual, sense transvasaments, almenys importants, d'efectius ni d'estructura cap al departament del qual depenguin les delegacions territorials del Govern.
- Facilita una actuació coherent i l'aplicació dels mateixos criteris per a tota l'Administració territorial.

Inconvenients:

- Els departaments assumeixen un paper de subordinació i al mateix temps han de mantenir l'estructura i els efectius al territori. Els departaments tenen limitada la seva capacitat d'actuació autònoma al territori, encara que podrien condicionar decisions de les delegacions territorials del Govern (per exemple, mitjançant propostes de resolució), però han d'assumir els costos de ser-hi presents.
- Segurament obligarà a reforçar l'estructura i/o el dimensionament de les delegacions territorials del Govern i a una revisió (a la baixa) de l'estructura territorial dels departaments amb una devaluació de la posició dels directors dels serveis territorials departamentals-delegats territorials departamentals.
- Les relacions entre les delegacions territorials del Govern i les delegacions-serveis territorials departamentals o amb els serveis centrals departamentals poden ser confuses i pot haver-hi problemes de coordinació.

- Tal com s'ha dit anteriorment, la Llei de vegueries fa previsions sobre els serveis territorials departamentals que poden afectar el paper d'aquests serveis dins les delegacions territorials del Govern.

Alternativa D. Ampliació de les funcions dels delegats territorials del Govern sobre l'actuació de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals

Les delegacions territorials del Govern tindrien funcions de coordinació, seguiment i una certa supervisió sobre les actuacions dels diferents departaments al territori. Es tracta d'una situació similar a l'actual, encara que reforçant les funcions de les delegacions territorials del Govern més enllà de la coordinació i de l'impuls. Els delegats territorials del Govern ampliarien les seves funcions i el seu paper com a interlocutors al territori i actors principals en l'execució de la política del Govern en aquest àmbit.

Aquesta alternativa implicaria:

- Mantenir les delegacions territorials del Govern bàsicament com a representants del Govern a les demarcacions territorials tal com preveu la Llei 13/2008, de 5 de novembre. Les delegacions-serveis territorials departamentals no tindrien cap relació de dependència, ni funcional ni orgànica, respecte de les delegacions territorials del Govern, sinó que les mantindrien amb els departaments corresponents, sens perjudici de les funcions de coordinació, seguiment i una certa supervisió de les delegacions territorials del Govern.

- Mantenir una estructura territorial de doble via: delegacions territorials del Govern per una banda i delegacions-serveis territorials departamentals per una altra.

Avantatges:

- Reforça les delegacions territorials del Govern sense alterar les dependències (orgànica i funcional) dels serveis-delegacions territorials departamentals.

- Permet una actuació més coordinada al territori.

- Facilita unificar criteris i difondre informació sobre les activitats de l'Administració de la Generalitat a la demarcació territorial corresponent.

- Pot facilitar el traspàs de responsabilitats dels departaments a les seves delegacions-serveis territorials, ja que aquestes en continuen depenent orgànicament i funcionalment i, per tant, no les consideraran com a elements aliens.

- Supera l'actual *equilibri* en el territori a favor de les delegacions territorials del Govern, que es col·loquen en una posició de preeminència respecte de les delegacions-serveis territorials departamentals i, per tant, aquestes perden poder institucional, encara que no tant com en altres alternatives.

- El cost econòmic i de gestió és mínim, ja que no es produeix cap transvasament d'efectius o estructura ni s'ha de crear cap estructura orgànica nova.

- Aquest model no és incompatible amb l'assumpció, per part de les delegacions territorials del Govern, de les funcions relatives als serveis comuns (gestió de personal, gestió econòmica...), atenció ciutadana, etc., de les delegacions-serveis territorials departamentals en el cas que hi hagués una concentració en un mateix espai físic. Aquesta fórmula, que s'ha de valorar favorablement, si s'apliqués a l'alternativa C podria desdibuixar-la.

Inconvenients/Observacions:

- Els departaments, els ciutadans i tots els agents que operen al territori han de veure clarament la posició de preeminència de les delegacions territorials del Govern i per aquesta raó cal que l'actuació de l'Administració de la Generalitat al territori ho tingui en compte. Això implica que funcions com les de coordinació o seguiment han de ser realment efectives.

- Es pot donar una certa dispersió territorial de l'Administració amb els problemes que això implica amb vista a una actuació coherent del conjunt de l'Administració.

Disseny d'enllaços laterals

L'última alternativa plantejada (ampliació de les funcions dels delegats territorials del Govern sobre l'actuació de les delegacions territorials-serveis territorials departamentals) és la que, en les condicions actuals en què opera l'Administració de la Generalitat, sembla la d'aplicació més fàcil, ja que és similar a l'actual model existent derivat, entre altres normes, del Decret 223/2004, de 9 de març. En aquesta alternativa poden jugar determinats mecanismes d'enllaç:

a) la creació o el reforçament d'òrgans col·legiats de coordinació o socialització de la informació;

b) la previsió de càrrecs amb funcions integradores;

c) l'adopció d'una estructura matricial *sui generis*.

— La creació o el reforçament d'òrgans col·legiats de coordinació o socialització de la informació

Es tracta de reforçar els òrgans col·legiats territorials de suport (comissió territorial del Govern a la Llei de vegueries) adscrits a cada delegació territorial del Govern i dins del seu àmbit territorial, aprofundint funcions de coordinació (o, millor, suport a la coordinació), de facilitar i socialitzar la informació, de seguiment i proposta sobre les actuacions dels diferents departaments de l'Administració al territori, per tal de facilitar una actuació homogènia del conjunt de l'Administració i enfortir el sentit institucional d'aquesta actuació, al mateix temps que permet optimitzar els recursos disponibles.

En concret, es tracta d'aprofundir la línia que marquen l'article 8.4 de la Llei de vegueries i/o l'article 6.2 del Decret 223/2004, de 9 de març.

— La previsió de càrrecs amb funcions integradores

Els delegats territorials del Govern haurien de tenir una visió generalista i identificar-se amb la totalitat de l'organització, amb un paper important d'enllaç entre les representacions territorials dels departaments, els mateixos departaments i el departament d'assistència directa al Govern. El seu poder ha de ser de caràcter funcional, en els processos de decisió sobre com s'han de fer les coses, i no tant orgànic. Aquest poder s'ha de poder expressar mitjançant la coordinació, el seguiment i la participació en el procés de decisió.

«El poder formal del directiu integrador sempre comprèn alguns aspectes dels processos de decisió que corresponen a diferents departaments, però (per definició) mai no s'estén a l'autoritat formal sobre el personal de cada departament (la qual cosa el convertiria en cap del departament en lloc de directiu integrador)».⁶

— L'adopció d'una estructura matricial *sui generis*

No es tracta tant d'establir dependències jeràrquiques formals, sinó d'establir certes vinculacions funcionals que, encara que siguin incompletes, permetin exercir autènti-

6. H. Mintzberg, *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía, 1988, pàg. 200.

ques funcions de coordinació. Això permetria coordinar interdependències complexes, una capacitat de resposta ràpida i creativa, una flexibilitat per integrar, una millora de la informació, la possibilitat de treballar «en equip», etc.

«Com que utilitza una estructura matricial, l'organització no es veu obligada a escollir una base d'agrupació en lloc d'una altra, sinó que recorre a ambdues. [...] L'estructura matricial sacrifica el principi de la unitat de comandament».⁷

En el cas de l'Administració territorial proposada ens trobaríem davant d'una estructura matricial permanent, en contraposició a l'estructura matricial variable, que s'utilitza en el treball per projectes.

Com indica Mintzberg,⁸ l'estructura matricial sembla un dispositiu summament efectiu per coordinar complexes interdependències múltiples i s'ha de tenir en compte la utilització de dispositius d'enllaç que, en el cas que ens ocupa, podria ser l'òrgan col·legiat, vist anteriorment, de participació dels delegats territorials del Govern i els delegats-directors dels serveis territorials departamentals.

7. *Ibidem*, pàg. 205.

8. *Ibidem*, pàg. 209.

6

**Altres unitats estructurals, figures
organitzatives i òrgans col·legiats**

6.1. Òrgans actius

Els òrgans actius estan regulats, entre d'altres, a l'article 24 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre: «1. Als efectes d'aquesta Llei, llevat dels òrgans superiors i dels alts càrrecs, són òrgans actius de l'Administració de la Generalitat les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats. Qualsevol òrgan actiu s'ha d'assimilar a algun dels anteriors.

2. La direcció dels òrgans actius ha d'ésser exercida per funcionaris de carrera, d'acord amb els criteris establerts per la Llei 17/1985, de la funció pública de la Generalitat.»

«1. Corresponen al Govern la creació, la modificació, els canvis d'adscripció o la supressió d'òrgans actius amb nivell igual o superior al de secció.

2. Corresponen al conseller, dins del seu departament, la creació, la modificació, els canvis d'adscripció o la supressió d'òrgans actius inferiors al de secció» (article 25 de la Llei esmentada).

L'article 62 del Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, determina que «els llocs de cap de negociat, de cap de secció, de cap de servei i assimilats, i els llocs singulars que exigeixin tècniques o responsabilitats especials o les condicions d'ocupació dels quals tinguin peculiaritats pròpies, es proveeixen per concurs específic, llevat que constin en la relació de llocs de treball com a llocs de lliure designació».

L'article 63 del mateix text legal estableix que «es proveeixen per aquest sistema (lliure designació) els llocs de subdirector general i de secretari d'alt càrrec i aquells altres llocs de caràcter directiu o d'especial responsabilitat o que per la naturalesa de les seves funcions es determinin en les relacions de llocs de treball».

En aquesta publicació les referències als òrgans actius s'han d'entendre bàsicament a les subdireccions generals, serveis, seccions, negociats i assimilats orgànicament, ja que figures com els alts càrrecs tenen un tractament diferenciat.

La regulació dels òrgans administratius per les diferents lleis d'organització estatal i autonòmiques és diferent. En línies molt generals se n'observen dos models:

- el de la LOFAGE (i algunes normatives autonòmiques), que distingeix entre òrgans administratius (les unitats administratives que tinguin atribuïdes funcions amb efectes jurídics enfront de tercers o l'actuació de les quals tingui caràcter preceptiu) i unitats administratives, que comprenen llocs de treball o dotacions de plantilla vinculats funcionalment per raó de les seves comeses i orgànicament per un cap comú, segons l'article 7.1 de la LOFAGE, o «les estructures funcionals bàsiques de preparació i gestió dels procediments en l'àmbit funcional propi de les conselleries i de les agències administratives», segons l'article 14 de la Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia, amb diferent tractament d'uns i altres (en la seva creació, etc.), i

- el de lleis autonòmiques com la de Navarra que no fan aquesta distinció, no defineixen l'òrgan administratiu, preveuen les seves característiques i els regulen (òrgans superiors, direccions generals, secretaries generals tècniques, serveis, seccions, negociats...).

A l'Administració de la Generalitat Catalunya, el model s'assembla més al navarrès que a l'estatal. La regulació que la legislació sobre funció pública i la legislació sobre organització de l'Administració fan de les subdireccions generals, serveis, seccions i negociats obliga a donar un tractament únic o molt relacionat entre si a òrgan actiu i a lloc de comandament.

Les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats són òrgans als quals correspon l'exercici de blocs de competència de naturalesa homogènia. Estan encapçalats per llocs que, d'acord amb la normativa sobre funció pública, tenen la consideració de llocs de comandament i es caracteritzen per les funcions que tenen encomanades i/o pels òrgans inferiors o efectius humans que s'hi adscriuen. L'ordre jeràrquic, que és molt marcat, hauria de ser l'ordre en què s'ha enumerat.

Si es prenen com a base els termes «burocràcia professional» i «burocràcia maquinal» (utilitzats per autors com Henry Mintzberg), es podria parlar de burocràcia tècnica i de burocràcia no tècnica. La primera és aquella en què estan integrats, en general, els funcionaris dels subgrups A1 i A2 i correspon als càrrecs de comandament següents: subdirector/a general, cap de servei i cap de secció. Burocràcia no tècnica seria la integrada, en general, pels funcionaris dels altres subgrups i pels caps de negociat.

El lloc de comandament està ocupat pel titular de l'òrgan corresponent i incorpora la denominació d'aquest òrgan.

Al lloc de comandament li correspon la direcció i l'organització del treball dels efectius dedicats a l'execució de les funcions atribuïdes a l'òrgan que encapçala. No té sentit

l'existència d'un lloc de comandament si no comanda i això implica que dedica una part molt important del seu temps a aquesta activitat. S'ha de fixar un nombre d'efectius a partir del qual es pot entendre que estem davant d'un lloc de comandament i s'hauran de tenir en compte les circumstàncies que concorrin en cada cas. Aquest nombre es pot excepcionar i matisar quan es donin circumstàncies que així ho demanin de tal manera que, per exemple, el comandament de llocs singulars d'alta qualificació tècnica exigiria un nombre d'efectius inferior al que implicaria el comandament de personal no tècnic.

En alguns casos l'òrgan actiu podria estar justificat no tant pels recursos humans que ha de comandar el seu titular o l'estructura que ha de dirigir, sinó pel tipus de funcions assignades (per exemple: projecció externa, efectes jurídics directes sobre els ciutadans, etc.). Aquestes funcions poden fer recomanable identificar l'emissor o actor com a òrgan actiu de l'Administració. Si no s'hagués de tractar, com es deriva de la normativa vigent, conjuntament òrgan actiu i lloc de comandament, serien les funcions i no el comandament d'efectius el que justificaria la creació d'un òrgan actiu.

La creació d'una subdirecció general, servei, secció o negociat ha d'estar condicionada per diversos factors, a més dels que ja s'han exposat. Entre aquests factors es poden destacar: el tipus i volum de l'estructura orgànica subordinada, l'estructura orgànica superior, el grau de responsabilitat, el nombre d'efectius humans o llocs de treball per comandar i el nivell d'aquests, etc.

Quant a l'estructura subordinada, el titular d'un òrgan jeràrquicament superior ha de poder dirigir i coordinar els òrgans inferiors i, respecte de l'estructura orgànica superior, s'ha de mantenir la coherència interna en la configuració orgànica de les diferents unitats de l'Administració. Per tant, una estructura extrema com podria ser la integrada únicament per una subdirecció general i un negociat, s'ha de considerar com a negativa. En principi, una subdirecció general ha de tenir adscrits diversos serveis i un servei diverses seccions, d'acord amb ràtios generals que s'han de valorar en cada cas.

Qualsevol òrgan actiu s'ha d'assimilar a algun dels esmentats anteriorment (article 24.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre), però s'ha d'utilitzar un criteri restrictiu a l'hora de denominar aquests tipus d'òrgans, és a dir, només quan és estrictament necessari s'han d'utilitzar altres termes diferents dels de subdirecció general, servei, secció o negociat. Es poden utilitzar altres denominacions, amb la corresponent assimilació orgànica a què obliga la Llei 13/1989, de 14 de desembre, quan es tracti d'organismes autònoms o unitats directives amb determinades característiques especials (com, per exemple, estar integrades, bàsicament o en gran part, per funcionaris pertanyents a cosos especials, etc.).

Algunes lleis preveuen o permeten estructures diferenciades de les previstes a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, per a determinats col·lectius (per exemple, pel que fa a la policia).

Si observem l'evolució dels òrgans actius esmentats: subdireccions generals, serveis, seccions i negociats, en destaca un augment clar de subdireccions generals i de serveis i un decrement palès de les seccions i, sobretot, dels negociats. Les raons, entre d'altres, es podrien trobar en la tendència de vincular la creació d'òrgans a la promoció professional i a la millora retributiva, o bé a la tecnificació o professionalització de l'Administració de la Generalitat i a la pèrdua de força de col·lectius com els funcionaris dels subgrups C1 i C2 i de l'antic grup E per diversos factors, com ara la introducció i generalització de l'ús de les noves tecnologies o l'externalització en la prestació de determinats serveis.

Subdireccions generals

Es tracta de l'esglaó professional més alt de l'Administració de la Generalitat i actua com a punt de connexió entre els òrgans, els titulars dels quals són de designació política, i els tècnics; per tant, la seva tasca fonamental és convertir el que és una decisió, un objectiu o una estratègia política en realitats operatives i per això ha de dirigir, coordinar i controlar els òrgans i/o efectius subordinats.

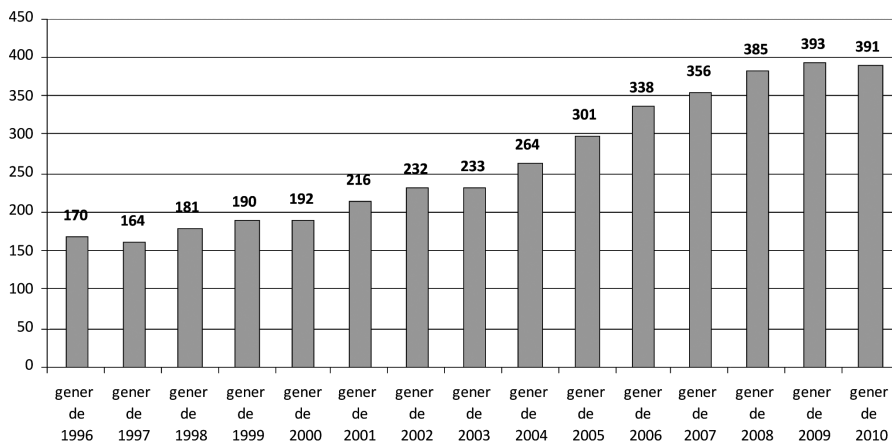
Una diferència entre la subdirecció general i els altres òrgans actius professionals de l'Administració és la forma de provisió: la subdirecció general és per lliure designació, mentre que en els altres casos la forma de provisió és, normalment, el concurs específic. La forma de provisió incideix en el sentit, apuntat anteriorment, de considerar la subdirecció general com una figura de connexió entre els càrrecs polítics i els tècnics. Es diferencia dels càrrecs polítics en el fet que el titular d'aquest òrgan ha de ser funcionari de carrera i també en la forma de provisió del lloc, que, encara que s'hi assembli, no es pot equiparar ni al nomenament que fa el Govern dels alts càrrecs ni a la provisió de llocs reservats a personal eventual.

D'acord amb els intervals de nivells actualment existents, les subdireccions generals són ocupades per funcionaris del subgrup A1.

En el gràfic següent es pot observar l'evolució de les subdireccions generals dins l'Administració de la Generalitat. El gràfic posa de manifest l'increment d'aquest tipus d'òrgan actiu, ja que des de 1996 s'ha incrementat un 130%, la qual cosa reforça un model d'Administració més professional i també és conseqüència dels equilibris interns

dintre de l'Administració i les limitacions o dificultats d'una carrera professional alternativa que no passi per ocupar òrgans actius.

Gràfic 5. Evolució de les subdireccions generals (1996-2010)

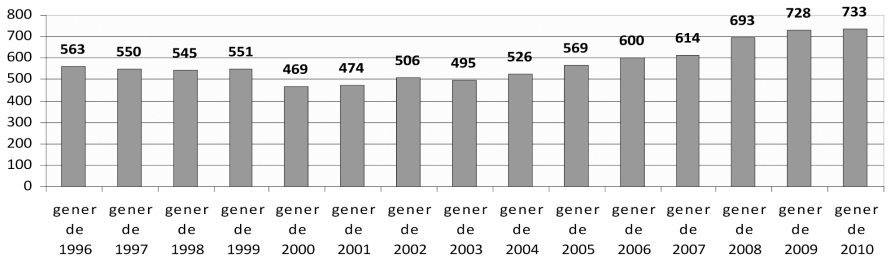


Serveis

Es tracta d'un òrgan de màxima importància i qualificació professional, ja que és el que impulsa directament l'actuació administrativa. Poden ser ocupats per funcionaris dels subgrups A1 o A2. Normalment s'integren dins d'una subdirecció general però poden dependre directament del titular d'una unitat directiva.

En el gràfic següent es pot observar l'evolució dels serveis dins l'Administració de la Generalitat. Del gràfic es dedueix un increment en el nombre de serveis, però molt menor que en el cas de les subdireccions generals (un 30,2%).

Gràfic 6. Evolució dels serveis (1996-2010)

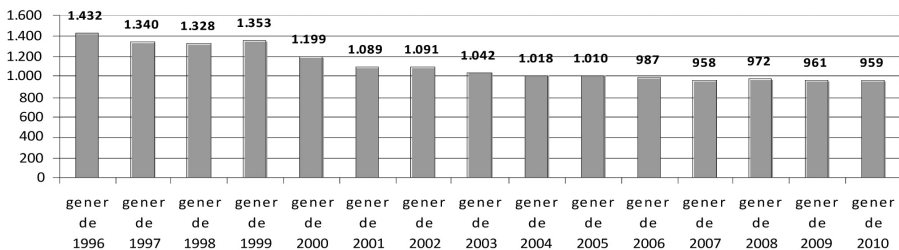


Seccions

Són òrgans reservats a funcionaris dels subgrups A1 i A2 que intervenen directament en l'actuació administrativa. Normalment estan adscrits a un servei i exerceixen funcions o grups de funcions corresponents al servei o òrgan en què s'integren.

En el gràfic següent es pot observar l'evolució de les seccions dins l'Administració de la Generalitat. Es dedueix un decrement important en el nombre de seccions (d'un 33,03%), que s'explica, en part, per l'increment en el nombre de serveis i per la incidència que hi han tingut i tenen, com en el cas dels altres òrgans actius, els llocs singulars, com a alternativa a aquests òrgans.

Gràfic 7. Evolució de les seccions (1996-2010)



Negociats

Són els òrgans actius que ocupen l'esglaió més baix dins de l'estructura orgànica. Els negociats efectuen tasques d'informació i tramitació d'expedients i treballs propis d'un

determinat sector d'activitat administrativa. Normalment els negociats haurien d'estar adscrits a alguna secció.

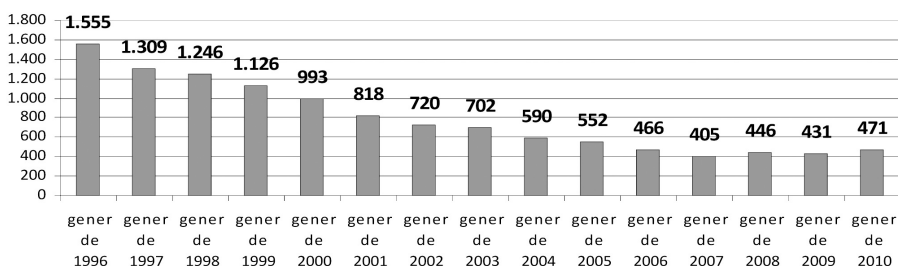
Contràriament al que suggereixen alguns autors, la figura del negociat té la seva importància, ja que permet l'únic lloc de comandament que poden ocupar determinats col·lectius de funcionaris en casos en què es donin agrupacions de funcionaris dels subgrups C1 i C2 o de l'antic grup E. Igualment, algunes funcions amb efectes jurídics sobre tercers podrien ser pròpies d'òrgans actius dirigits per aquests tipus de funcionaris (registre, certificacions...).

Pel tipus de funcions i tasques que són pròpies dels negociats i perquè s'esgota la línia jeràrquica de comandament o la jerarquia orgànica, no és convenient que siguin dirigits o s'hi adscriuïn funcionaris del subgrup A1. Tampoc no han de ser adscrits funcionaris d'un subgrup o nivell superior al del seu titular (això és aplicable també als altres òrgans actius).

Bàsicament, els funcionaris que haurien de ser titulars d'aquests òrgans actius serien els corresponents als subgrups C1 i C2.

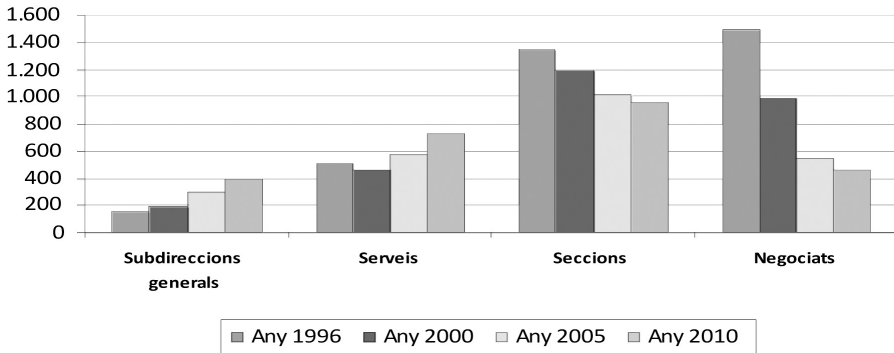
En el gràfic següent es pot observar l'evolució dels negociats dins l'Administració de la Generalitat. S'hi observa el decrement espectacular en el nombre de negociats (d'un 69,71%). Les causes s'haurien de buscar, entre d'altres, en la professionalització de l'Administració i la introducció massiva de les noves tecnologies que ha afectat molt el personal que ha d'ocupar i integrar aquest òrgan.

Gràfic 8. Evolució dels negociats (1996-2010)



Sobre l'evolució global dels òrgans actius: subdireccions generals, serveis, seccions, negociats i assimilats orgànicament, es pot veure el gràfic següent.

Gràfic 9. Evolució dels òrgans actius (1996-2010)



6.2. Unitats estructurals reservades a personal eventual

Gabinet del Conseller

El Gabinet del Conseller no està previst a cap norma amb rang de llei però sí als decrets d'estructura i acords del Govern sobre personal eventual.

Es tracta d'un òrgan d'assistència directa al conseller. Aquesta assistència se centra en els àmbits següents: parlamentari, premsa i comunicació, protocol, relacions externes i institucionals i secretaria. Per les característiques d'aquestes funcions, tant el lloc de treball corresponent al cap del gabinet com els corresponents als responsables dels diferents àmbits que poden integrar aquest gabinet poden ser ocupats per personal eventual, atesa la relació de confiança i assessorament que es dona i que la normativa en matèria de funció pública vincula a aquest tipus de personal.

Aquests llocs seran els de responsable del Gabinet del Conseller, de Comunicació i Premsa, de Protocol, de Relacions Externes (o Institucionals) i de la Secretaria del Conseller.

L'estructura interna del Gabinet del Conseller pot ser diferent, segons els casos. Així, dins del Gabinet del Conseller es poden integrar tots els altres llocs esmentats o la Secretaria del Conseller podria dependre directament d'aquest sense integrar-se dins del Gabinet.

Igualment, s'han de tenir en compte les disposicions i criteris que regulen el personal eventual (topalls, característiques...).

Altres unitats estructurals reservades a personal eventual

A més dels llocs de treball de caràcter estructural que giren entorn del Gabinet del Conseller existeixen unitats que, per les seves característiques i dins les previsions de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, són creades per decret del Govern, es reserva la seva titularitat a personal eventual i s'integren dins l'estructura dels departaments.

S'ha de recordar que l'article 12 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, disposa que:

«1. És personal eventual el que, en virtut d'un nomenament i amb caràcter no permanent, només realitza funcions expressament qualificades de confiança o assessorament especial, i és retribuït amb càrrec als crèdits pressupostaris consignats per a aquest fi.

2. Les lleis de funció pública que es dictin en desplegament d'aquest Estatut han de determinar els òrgans de govern de les administracions públiques que poden disposar d'aquest tipus de personal. El nombre màxim l'estableixen els respectius òrgans de govern. Aquest nombre i les condicions retributives són públics.

3. El nomenament i cessament són lliures. El cessament té lloc, en tot cas, quan es produeix el de l'autoritat a la qual es presta la funció de confiança o assessorament.

4. La condició de personal eventual no pot constituir un mèrit per a l'accés a la funció pública o per a la promoció interna.

5. Al personal eventual li és aplicable, en el que sigui adequat a la naturalesa de la seva condició, el règim general dels funcionaris de carrera.»

Sens perjudici del que s'ha indicat anteriorment, la gran majoria de llocs de treball reservats a personal eventual no són creats per decret del Govern ni encapçalen cap unitat i es limiten a l'assessorament dels seus superiors i en alguns casos estan vinculats a plans i/o programes de caràcter temporal.

6.3. Unitats laborals

És evident que l'agrupació de llocs de treball de caràcter laboral dins de l'estructura departamental també pot exigir l'existència de llocs de comandament d'aquesta naturalesa i, per tant, d'unitats. Aquestes unitats es poden crear mitjançant decret ja que formen part de l'estructura dels departaments.

Hi és d'aplicació el que preveu la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, quan disposa que «és personal laboral el que, en virtut d'un contracte de treball formalitzat per escrit, en qualsevol de les modalitats de contractació de personal previstes a la legislació laboral, presta serveis retribuïts per les administracions públiques. En funció de la durada del contracte aquest pot ser fix, per temps indefinit o temporal» (article 11.1).

El personal laboral, com s'ha dit anteriorment, pot ocupar llocs de comandament i ser titular d'unitats. Aquests llocs no poden encapçalar cap òrgan actiu sinó unitats que, sota una denominació diferent de la que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre, per als òrgans actius, executaran les funcions atribuïdes, que seran les pròpies d'aquest tipus de personal i les pròpies dels llocs de comandament (comandament d'efectius i/o direcció d'estructura subordinada). En aquests casos, són denominacions típiques: àrea i unitat i, en principi, dins les unitats laborals també pot estar adscrit algun funcionari. El que determina la naturalesa d'una unitat és el seu titular.

6.4. Altres figures organitzatives

Més enllà dels òrgans i unitats esmentats, i d'acord amb el que pugui preveure la normativa en matèria de funció pública, podrien existir diferents figures organitzatives com les següents:

- a) Directores de projectes o programes.
- b) Equips de treball.
- c) Àrees funcionals.

Els directors o directores de projectes o programes dirigirien les actuacions necessàries per a la consecució d'un resultat concret en un temps determinat. La norma de creació o regulació hauria d'indicar la denominació, les funcions, la durada, l'òrgan en el qual s'integren i, si escau, la seva assimilació orgànica, que no hauria de ser superior a direcció general. Per al desenvolupament de les actuacions podrien dirigir o coordinar els llocs de treball d'un o de diversos departaments que l'òrgan o òrgans competents determinin.

Els equips de treball serien agrupacions de llocs de treball per al desenvolupament de projectes concrets o actuacions de l'Administració. Aquests equips estarien sota la direcció o coordinació d'un director de projectes o programes o del titular d'un òrgan. La implementació d'aquesta figura probablement necessitaria una regulació específica.

Una figura organitzativa important, amb una forta presència dins l'estructura departamental actual, és l'àrea funcional. Estem davant d'una àrea funcional quan la norma adient regula determinades funcions homogènies articulades a partir d'un bloc del qual es determina també l'adscripció. Al front d'aquest bloc de funcions hi haurà un lloc de treball singular. És millor crear llocs singulars que àrees funcionals, ja que això facilita modificacions o supressions posteriors i està més en sintonia amb la normativa vigent. Únicament s'han de crear àrees funcionals quan sigui necessari visualitzar determinades funcions singulars i diferenciades de les d'altres llocs de treball o òrgans, sense que es comandi personal (encara que el seu titular pot estar assistit per un nombre irrellevant de persones) i sempre dirigides per personal funcionari. En tot cas s'ha d'especificar expressament a la norma que es tracta d'àrees funcionals; en cas contrari, s'ha d'assimilar a l'òrgan actiu corresponent. Si no s'indica cap dels dos extrems apuntats anteriorment, s'entén que l'àrea o unitat és dirigida per personal laboral, la qual cosa és una excepció dins de l'estructura departamental.

6.5. Òrgans col·legiats

A més del que s'ha indicat sobre aquests òrgans, com a criteris generals que cal tenir en compte a l'hora de valorar la creació d'un òrgan col·legiat i a més de les previsions contingudes a la normativa vigent (Llei 26/2010, de 3 d'agost), s'han de tenir en compte els següents:

- Sense perjudici del que preveu la Llei esmentada sobre la creació d'aquests òrgans, el Govern ha de crear els òrgans col·legiats de caràcter interdepartamental i el titular del departament els de caràcter departamental.

- Únicament s'haurien de regular per llei aquells òrgans col·legiats que necessàriament ho han de ser per una norma d'aquest rang (per exemple, quan es tracta de modificar una llei que crea o regula un òrgan col·legiat). De manera excepcional, es crearan per llei si són de gran importància pel seu caràcter institucional o per la repercussió o l'impacte de les seves activitats i tinguin vocació de permanència. La regulació per llei dificulta modificacions o supressions posteriors, condiona innecessàriament l'executiu en l'exercici de les seves atribucions i, normalment, no implica cap avantatge sobre la regulació per reglament.

- La norma de creació d'un òrgan col·legiat ha d'especificar l'òrgan en el qual s'integra, la seva composició, la presidència, la secretaria, les funcions, la durada i les normes de funcionament. En el cas d'òrgans col·legiats creats per llei, convindria, en tot cas, que constés a la llei la integració, l'objecte o la missió i les funcions més importants, i remetre a decret pel que fa al seu desplegament o concreció.

- No es poden crear òrgans col·legiats que impliquin una duplicitat de funcions amb altres òrgans col·legiats, òrgans actius, àrees funcionals, unitats laborals o unitats directives.

- S'ha d'evitar la creació d'òrgans col·legiats amb la mateixa composició que la d'altres òrgans col·legiats existents. En aquest cas és millor atribuir als òrgans ja existents les funcions que es volen atribuir al nou òrgan col·legiat. Si un òrgan col·legiat té funcions i composició properes a l'òrgan que es vol crear, és millor atribuir-li les noves funcions i modificar-ne, si escau, la composició, que crear el nou òrgan col·legiat.

- Excepte que estigui justificat, la creació d'un òrgan col·legiat no pot implicar la creació de cap òrgan actiu o lloc de treball.

- Pel que fa al funcionament, s'aplicarà la normativa aplicable als òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat en allò que no estigui previst per la norma de creació.

- La secretaria de l'òrgan col·legiat hauria de recaure en un vocal o en personal adscrit a la unitat en la qual s'integri l'òrgan, en aquest últim cas, sense tenir vot encara que tingui veu, en la línia indicada per l'article 14.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost.

- Són denominacions pròpies d'òrgans col·legiats: *consell, comitè, comissió, observatori...* Seria convenient determinar quan és procedent la utilització d'algun d'aquests termes en concret.

7

Classes d'estructures orgàniques i consideracions sobre la dependència i la coordinació

7.1. Classes d'estructures orgàniques

L'estructura orgànica vista anteriorment, configurada bàsicament entorn dels òrgans actius (concretament, subdireccions generals, serveis, seccions i negociats), constitueix l'estructura clàssica, dominada pel principi de jerarquia administrativa. Aquest principi es basa en la vertebració de l'organització mitjançant la distribució dels òrgans en esglaons successius subordinats els uns als altres, amb unes relacions despersonalitzades, basades en l'obediència als titulars dels òrgans, d'acord amb unes normes reglamentàries (Baena).

Aquesta és l'estructura tradicional a l'Administració, la qual obeeix a una determinada visió del que és l'Administració i quina és la seva tasca i pressuposa un disseny organitzatiu clarament vertical. Tanmateix, aquesta estructura implica actualment una sèrie d'inconvenients que afecten el funcionament normal de la mateixa Administració i que en dificulten la millora quant al seu funcionament intern.

És per això que, juntament amb l'estructura orgànica clàssica, detallada en la Llei 13/1989, de 14 de desembre, s'ha de tenir en compte una altra estructura que es podria qualificar de plana o d'horitzontal.

Aquesta estructura horitzontal es caracteritza per considerar que determinades funcions o tasques s'han de portar a terme utilitzant llocs de treball que escapin de l'estructura jerarquitzada típica de l'estructura clàssica. És el cas d'aquells llocs de treball que executen tasques molt específiques, per exemple, de *staff* a una unitat directiva. Es tracta de llocs singulars amb perfils molt professionals, els quals no necessiten el suport de cap òrgan subordinat ni d'un nombre significatiu d'efectius humans, de manera que el titular del lloc no dedica una part important del seu temps a comandar-los i, per tant, no estem davant d'un lloc de comandament. En aquesta estructura l'àrea funcional pot ser una figura molt útil.

Sempre hi haurà una dependència, que podrà ser respecte del titular de la unitat directiva. En aquest tipus d'estructura la jerarquia administrativa no és l'element més rellevant o important, sinó el tipus de funcions o tasques que es porta a terme i que determina la configuració dels llocs de treball afectats i les seves relacions amb els altres.

Aquests dos tipus d'estructura no són incompatibles sinó que conviuen conjuntament, de manera que en alguns casos és convenient l'estructura clàssica i en d'altres l'horizon-

tal. Aquesta última es donarà amb més freqüència en els nivells més alts de l'òrgan (unitat directiva) en què s'integren. Així, l'estructura horitzontal es donarà més fàcilment dins els òrgans de suport directe al conseller o al secretari general que en uns serveis territorials.

Tanmateix, ha d'existir una certa flexibilitat de les estructures orgàniques, de manera que es puguin adaptar als requeriments de les tasques que s'han de desenvolupar en cada cas i que tinguin el màxim d'autonomia possible en el seu funcionament. És necessària una obertura constant de l'Administració a les experiències i innovacions introduïdes en el funcionament d'altres organitzacions públiques o privades i una sensibilitat particular respecte a la incorporació de noves tècniques de gestió.

Una via cap a una major eficiència de l'Administració és planificar les estructures orgàniques d'acord amb àmbits funcionals. És a dir, el que determina l'estructura orgànica és el conjunt de competències sobre un sector d'activitat homogeni, amb unitat interna i susceptible d'una gestió diferenciada.

L'estructura orgànica ha de ser el més autosuficient possible, ha de tenir capacitat per portar a terme una gestió desconcentrada, la qual cosa afavoriria una direcció per objectius, la desconcentració de funcions i responsabilitats, la transparència en les actuacions, el control dels resultats, la supressió d'encavalcaments competencials, la dispersió de competències pròpies, etc.

Aquesta estructura orgànica es podria dividir en tres grans grups d'unitats o àmbits organitzatius: 1) unitats de planificació, seguiment i control; 2) unitats de gestió, i 3) unitats de suport.

Les primeres se situarien directament sota el nivell polític, amb una estructura flexible, el més reduïda possible, i integrada per personal d'alta qualificació professional.

Les unitats de gestió es configurarien d'acord amb les funcions que haguessin de desenvolupar, amb una gran capacitat de gestió i amb els efectius necessaris.

Les unitats de suport, o unitats prestadores de serveis comuns, tindrien dos tipus de funcions: suport operacional, dirigit a preparar les decisions operatives, i suport instrumental, adreçat a proporcionar els mínims necessaris (material, etc.) per al bon funcionament de la resta de les unitats.

Les estructures cada vegada són més complexes, ja que han de gestionar realitats més complexes i diverses amb una pluralitat d'agents caracteritzats alguns per la seva

heterogeneïtat. Això obliga a disposar d'una organització flexible i adaptable, de caràcter matricial, ja comentada amb anterioritat. Aquesta circumstància pot qüestionar l'estructura orgànica clàssica, caracteritzada per la jerarquia, però en tot cas no s'haurien de posar en perill les conquestes d'aquest model garantista.

En el cas concret de l'Administració de la Generalitat, s'ha de superar l'excessiva departamentalització en la seva actuació. Alguns instruments possibles de superació poden ser la utilització d'òrgans col·legiats puntuals amb funcions coordinadores, assessores i executores; l'optimització d'òrgans col·legiats horitzontals d'alt nivell ja existents (per exemple, el Consell Tècnic); possibilitar, d'acord amb el marc legal, la dependència funcional d'òrgans i organismes de diversos departaments; facilitar la interrelació entre el personal de diversos departaments en àmbits d'actuació propers; utilitzar figures específiques (per exemple, els comissionats).

7.2. Consideracions sobre la dependència i la coordinació

Parlar de dependència, des del punt de vista organitzatiu, és parlar d'una relació jeràrquica que implica la facultat de decidir, imposar i controlar actuacions d'inferiors. Evidentment aquesta facultat té límits (per exemple la legalitat) i gradació. La dependència es pot fragmentar en dependència orgànica i en dependència funcional. La primera faria referència a l'àmbit del funcionament de l'òrgan o unitat afectada (règim interior, gestió de personal, instruments necessaris o que en facilitin l'activitat...). La segona faria referència a l'exercici de les seves funcions. Aquesta fragmentació únicament s'hauria de produir quan sigui necessari, ja que pot afeblir la relació jeràrquica i crear confusió.

Un dels àmbits on es prodiga la diferenciació entre la dependència funcional i l'orgànica és el territorial, on es fa necessari, per una banda, configurar un bloc orgànic condicionat per la presència física al territori i la necessitat de gestionar el seu funcionament i, per altra banda, la necessitat d'establir una relació entre l'òrgan territorial i l'òrgan central quan ambdós tenen competències sobre el mateix àmbit material i aquell no deixa de ser un executor de les polítiques sectorials de l'altre amb la conseqüent adaptació territorial.

En moltes ocasions les relacions entre diferents òrgans no ha de ser jeràrquica, ja que les peculiaritats d'aquests o de les seves activitats desaconsellen o fan rebutjable una relació de jerarquia. En aquests casos ens podem trobar davant de la figura de la coordinació i es pot intentar arribar a una situació propera al que podríem anomenar «posició de supremacia» de l'òrgan coordinador respecte a l'òrgan coordinat, que pot ser una situació totalment diferent de la «posició de jerarquia». La supremacia esmentada comporta una certa direcció de l'actuació dels òrgans sense que això impliqui una vinculació jeràrquica; estaríem davant d'un poder de direcció «limitat» que no va acompanyat de la resta de potestats que caracteritzen la posició típica del superior jeràrquic, ja que no té poder de control sobre els actes del coordinat, i que, en definitiva, no implicaria una relació de direcció pròpiament dita o direcció plena. L'òrgan coordinador no tindria facultats d'inspecció, resolució o sanció respecte als òrgans coordinats, però sí que podria tenir facultats d'impuls o de proposta i les derivades de la coordinació (com l'establiment de criteris d'actuació).

Amb la coordinació s'intenta mantenir la unitat de l'acció de l'Administració en un àmbit d'actuació sense que la relació entre coordinador i coordinat sigui, tal com s'ha dit,

de jerarquia, sinó d'allò que Giannini denomina una relació d'«equiordinació». Coordinar significa establir fórmules que permetin la unitat d'acció en una organització complexa. La coordinació pot ser orgànica i/o funcional, però el més habitual serà que sigui funcional i, com a mínim, podria donar lloc a una situació en la qual els òrgans coordinadors, sobre la base de la coordinació que han de portar a terme, farien el seguiment de l'exercici de determinades funcions dels òrgans coordinats.

Entenem que el fet que l'article 7.1 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, disposi que «els òrgans administratius exerceixen les seves competències sota la direcció i la supervisió de l'òrgan de què depenen jeràrquicament, que pot emetre instruccions i circulars o ordres de serveis per fixar, respectivament, els criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques en l'exercici de les seves funcions i per al funcionament dels serveis», no impossibilita la separació entre dependència orgànica i funcional i l'exercici de funcions de coordinació sense que aquestes últimes impliquin exercici de dependència en sentit estricte o jerarquia, ja que el que fa l'esmentat article és preveure com una possibilitat dintre de la direcció i la supervisió l'emissió d'instruccions i circulars o ordres de serveis per fixar, respectivament, els criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques en l'exercici de les seves funcions i per al funcionament dels serveis, però sense que les funcions de coordinació siguin exclusives entre òrgans sobre els quals hi ha una relació de dependència en sentit estricte o de jerarquia.

8

Administració instrumental

8.1. Marc legal

La normativa reguladora és diversa. Se'n poden destacar el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, i el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques.

A la vista de la normativa vigent, es poden classificar els tipus d'entitats instrumentals de l'Administració de la Generalitat en:

- Entitats o organismes autònoms de caràcter administratiu.
- Entitats o organismes autònoms de caràcter industrial, comercial o financer.
- Entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat.
- Ens públics.
- Entitats gestores de la Seguretat Social.
- Societats mercantils.
- Fundacions.
- Consorcis.

Les característiques més importants d'aquestes entitats, excepte les entitats gestores de la SS i els «ens públics» (o «altres ens públics»), que són, aquests últims, organismes que no es poden integrar en cap dels altres tipus previstos en la normativa vigent reguladora del model i que es regulen, bàsicament, per la llei de creació i les disposicions reglamentàries que la despleguen (Servei Català de la Salut, Agència Tributària de Catalunya...), es poden resumir en el quadre següent:

	Entitats autònomes administratives	Entitats autònomes comercials, ind. i financeres	Entitats de dret públic sotmeses al dret privat	Consortis	Societats civils o mercantils	Fundacions
Creació	Per llei	Per llei	Per llei	Per acord del Govern	Inscripció al Registre mercantil, amb acord previ del Govern publicat al DOGC	Esriptura pública, amb acord previ del Govern que n'autoritzi la participació
Regulació	Llei de creació, decrets de desplegament, Llei 13/1989, etc.	Llei de creació, estatuts aprovats per decret, Estatut de l'empresa pública catalana, etc.	Llei de creació, estatuts aprovats per decret, Estatut de l'empresa pública catalana, etc.	Disposició de constitució o estatuts, Llei 26/2010, etc.	Disposició de constitució o estatuts, Estatut de l'empresa pública catalana, etc.	Disposició de constitució o estatuts, Llei 4/2008, etc.
Personalitat jurídica	Pública i pròpia	Pública i pròpia	Pública i pròpia, per bé que la seva activitat s'hagi d'ajustar al dret privat. Llei de creació	Pública i pròpia	Pròpia	Pròpia
Règim de personal	El mateix que els departaments Llei de la funció pública en el cas dels funcionaris Conveni col·lectiu únic del personal laboral de la Generalitat	Com a regla general, funcionaris, però la llei pot preveure l'existència de personal laboral Llei de la funció pública en el cas dels funcionaris Conveni col·lectiu únic del personal laboral de la Generalitat	Legislació laboral però amb exclusió del Conveni col·lectiu únic del personal laboral de la Generalitat. Nogensmenys, la llei de creació pot preveure personal funcionari.	Segons ho determini la norma constitutiva	Sotmès a normes civils, mercantils o laborals	Legislació laboral
Control financer	Criteri d'intervenció prèvia o crítica	Auditories dirigides per la Intervenció General de la Generalitat (Decret legislatiu 2/2002, art. 16)	Auditories dirigides per la Intervenció General de la Generalitat (Decret legislatiu 2/2002, art. 16)	Segons ho determini la norma constitutiva	Auditoria financera	L'exerceix el protectorat
Nombre	26 (*)	4 (*)	44 (*)	68 (**)	61 (**)	39 (**)
Exemples	Escola d'Administració Pública de Catalunya, Servei Cat. de Trànsit, etc.	Entitat Autònoma Diari Oficial i de Publicacions GC, Entitat Autònoma Jocs i Apostes de la Generalitat, etc.	Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Institut Català del Sòl, etc.	Consorti d'Ad. Oberta Electrònica de Cat., Consorci Casa de les Llengües, Consorci de l'Educació de BCN, etc.	Gestió d'Infraestructures, SAU, Sistema d'Emergències Mèdiques, SA, etc.	Fundació Privada per a l'Escola Superior de Música de Cat., Fund. Priv. Institut de Recerca Biomèdica, etc.

(*) Font: Direcció General de Modernització de l'Administració (1 de juliol de 2010). No inclou entitats creades per consorcis.

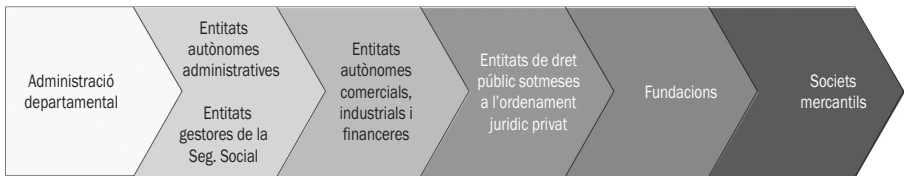
(**) Font: Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010). Participació majoritària de la Generalitat.

Se'n pot veure la major o menor proximitat a l'Administració i al dret públic en el quadre següent:

ADMINISTRACIÓ DEPARTAMENTAL I ENTITATS INSTRUMENTALS

+ Administració
+ Dret públic

- Administració
+ Dret privat



8.2. Funcions i activitats de les entitats instrumentals

En principi, es poden definir o especificar les funcions i activitats que afecten l'Administració i el conjunt d'entitats instrumentals, i la manera d'exercir-les, de la manera següent:

- Potestats administratives: reglamentària, planificadora, autorització, mandats, ordres i prohibicions; sancionadora, de control o inspecció; expropiadora, tributària, certificadora i registral.
- Activitats de foment: subvencions i altres atribucions patrimonials a fons perdut en favor de particulars i afectades al desenvolupament d'una activitat del beneficiari; préstecs i crèdits subvencionats; premis i primes; subsidis i assegurances; organització de fires i congressos, etc.
- Prestació de serveis públics: activitats assumides expressament per l'Administració per prestar serveis amb l'objectiu de satisfer una necessitat pública i sense limitar ni incentivar l'activitat privada. No impliquen l'exercici de potestats públiques i poden tenir un contingut econòmic susceptible d'explotació per empresaris particulars.
- Activitat comercial, industrial o financera: aquelles activitats d'intercanvi de béns o serveis, de transformació de matèries primeres en productes elaborats i d'obtenció i gestió del diner i d'altres valors.
- Règim de mercat: operar en règim de competència, és a dir, oferir un bé o servei homogeni al que ofereixen o poden oferir altres agents o empreses i per al qual es fixa un preu significatiu en el sentit que influeix en la quantitat oferta o demandada.

Des d'un punt de vista estrictament jurídic es podria considerar un concepte ampli de potestat administrativa o potestat pública que podria anar més enllà del que s'ha definit anteriorment. En aquest supòsit, determinades activitats de foment s'han pogut considerar com a potestats administratives, per exemple, la potestat de subvencionar (Dictamen del Consell d'Estat 1756/2003, de 23 de juny). En aquest cas s'hauria d'entendre que, en ocasions, les limitacions quant a l'exercici de potestats públiques fan referència a l'exercici de potestats que impliquin l'exercici d'autoritat. Una anàlisi més detallada d'aquesta qüestió escapa de l'objecte d'aquest treball. En tot cas, resulta in-

teressant el que assenyala l'article 46 de la Llei estatal 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, com també l'article 10.1 de la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que preveu expressament que els òrgans competents per concedir subvencions són, a més dels càrrecs ministerials que especifica, «els presidents o directors dels organismes públics i altres entitats que hagin d'ajustar la seva activitat al dret públic». Igualment, s'ha de tenir en compte el que preveu l'Estatut bàsic de l'empleat públic quan reserva l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques a funcionaris, la qual cosa condiona, per exemple, l'àmbit d'actuació de les societats mercantils i les fundacions, integrades per personal laboral.

8.3. El model actual i futur de l'Administració instrumental

El sector públic de la Generalitat ha experimentat un gran augment que no s'explica únicament per l'assumpció de noves competències, sinó que s'ha justificat o s'ha intentat justificar, per diverses raons, com una major flexibilitat en la gestió dels recursos o en l'actuació externa, la segmentació en l'actuació de l'Administració atenent conveniències puntuals o clientele concretes, la voluntat d'incorporar altres agents, l'atracció de professionals i la potenciació de capacitats tècniques, facilitar la presa de decisions menys condicionades per la influència política, la incorporació d'instruments de gestió de l'empresa privada, facilitar l'activitat inversora, etc. L'increment s'observa fonamentalment pel que fa a les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat, les societats mercantils, les fundacions i els consorcis. Segurament no és aliè a aquest fet el que les tres darreres figures no necessitin llei de creació.

El Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010) incorpora una sèrie d'informacions interessants sobre el sector públic de la Generalitat. Així, 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€. Les entitats que presenten aquests dos trets de manera conjunta són el 39,2% del total. Tanmateix, el total d'entitats que no assoleixen un o ambdós llindars esmentats representa el 67,3%. Si s'estableix 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€. Les entitats que presenten aquests dos trets de manera 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 entitats de dret públic sotmeses al dret privat i els consorcis són les que tenen una mitjana més elevada, mentre que les societats mercantils són les que la tenen més baixa.

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 Generalitat.⁹ En canvi, les

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

que es financen en menys d'un 25% amb aquests ingressos representen el 18% del total. Pel que fa a la naturalesa dels 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 transferències i que en el 47% de les entitats el pes de les transferències en el conjunt dels seus ingressos és superior al 75%.

Finalitzant amb el Pla de racionalització esmentat, aquest posa de manifest que hi ha un nombre important d'entitats amb missions, finalitats o funcions que en principi són complementàries o similars, i que la seva forma jurídica no s'adequa, en principi, al que correspondria d'acord amb els criteris establerts per l'Acord del Govern de 23 de setembre de 2008, pel qual s'aproven els criteris per a la creació i modificacions d'entitats del sector públic de la Generalitat. En aquest Acord del Govern es regula la creació d'entitats del sector públic i s'estableixen criteris i requisits a l'hora de valorar aquesta creació.

Els dos grans tipus d'organismes públics de l'Administració de la Generalitat són els organismes autònoms administratius i les entitats de dret públic sotmeses al dret privat. Els organismes autònoms de caràcter comercial, industrial o financer no són d'utilitat per als departaments i això explica el seu nombre mínim dins la Generalitat de Catalunya; davant l'alternativa de crear un organisme d'aquest tipus s'opta per la creació d'una entitat de dret públic sotmesa al dret privat a vegades amb previsions específiques dins la llei que alteren la regulació de l'Estatut de l'empresa pública catalana. La gran majoria d'organismes autònoms de caràcter comercial, industrial o financer actualment existents van ser creats fa molts anys i, en algun cas, algun d'ells s'ha transformat en entitat de dret públic sotmesa al dret privat (per exemple, l'Institut Cartogràfic de Catalunya).

La figura de l'entitat gestora de la seguretat social està actualment desfasada, ja que respon a un moment i unes necessitats que actualment no es donen. Això explica la transformació de l'Institut Català de la Salut (ICS), originàriament entitat d'aquest tipus, en entitat de dret públic sotmesa al dret privat. Altres administracions públiques (com les administracions autonòmiques) que també utilitzaven aquesta figura ja la van substituir per altres de més adients. Actualment, en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya únicament existeix un organisme que respon a aquesta figura: l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS).

Igualment existeixen organismes que no es poden enquadrar dins dels anteriors (Servei Català de la Salut, Agència Tributària de Catalunya...). Però aquesta és una línia excepcional que no es pot seguir, ja que els organismes s'han d'enquadrar dins de determinats tipus, per raons de coherència, claredat i seguretat organitzativa i jurídica. En cap cas les excepcions es poden generalitzar ja que això implicaria qüestionar qual-

sevol model general. Fins i tot seria convenient fer una revisió d'aquests organismes amb vista a ubicar-los dins dels tipus anteriors (per exemple, el Servei Català de la Salut dins de les entitats de dret públic sotmeses al dret privat, l'Agència Tributària de Catalunya dins de les entitats autònomes de caràcter administratiu...).

Dins del model actual d'entitats instrumentals de l'Administració de la Generalitat, s'ha considerat que aquells organismes que executen potestats públiques (inspeccions, sancions...) havien de gaudir de les màximes garanties que dóna el dret públic; per tant, la fórmula juridicoorganitzativa idònia per executar aquestes funcions era l'estructura departamental o, si es donaven les circumstàncies adients, les entitats autònomes de caràcter administratiu (per exemple: Agència Catalana del Consum, Servei Català del Trànsit...).

La creació d'entitats com l'Agència Catalana de l'Aigua va obrir el pas perquè entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat tinguessin clarament atribuïdes funcions que implicaven l'exercici de potestats públiques i que, a més, fossin funcions de gran importància dins l'organisme.

La regulació legal del model actual d'entitats instrumentals s'ha de buscar, bàsicament, dins de l'Estatut de l'empresa pública catalana i dins de la Llei de finances públiques de Catalunya. Es tracta d'un model en crisi, ja que, en ocasions, la tipologia de figures prevista no respon a les necessitats i demandes a què s'ha de fer front, o així s'ha intentat justificar. Això ha propiciat que, en diversos casos, s'hagi utilitzat la Llei de creació d'un organisme per fer una regulació «a mida» o una regulació en què, mantenint bàsicament les previsions de la normativa esmentada, s'ha introduït alguna especificitat (per exemple, en matèria de personal).

L'Estatut de l'empresa pública catalana, quan regula la figura de l'entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat, no indica quins objectius, finalitats, raons, funcions o activitats han de motivar la creació d'un organisme d'aquest tipus (com tampoc cap llei no ho especifica respecte a les entitats autònomes de caràcter administratiu), a diferència del que disposa la LOFAGE estatal, que sí que concreta els tipus d'activitat que han de desenvolupar els organismes públics que regula. No obstant això, l'Estatut esmentat fa una sèrie de previsions sobre el dret aplicable, la contractació, el control i el personal que s'han de tenir en compte. En aquest sentit, la submissió al dret privat d'un organisme públic ha d'estar justificada pel tipus de funcions o activitats que ha de desenvolupar i no s'ha d'oblidar que l'article 34 del Text refós de la Llei de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, determina que «les relacions entre aquestes entitats i el seu personal es regeixen per les normes civils, mercantils i laborals que segons la seva funció els correspon».

Per tal de poder crear nous organismes públics s'hauria de tenir en compte, entre altres consideracions, la necessitat que aquests tinguin o es justifiqui:

- a) la identificació clara dels productes o serveis i els seus destinataris,
- b) els avantatges i les millores que la seva creació implicaria per a la gestió pública,
- c) la idoneïtat de la forma jurídica escollida,
- d) la necessitat, la conveniència i l'oportunitat de la seva creació,
- e) un pressupost i un dimensionament mínim,
- f) funcions clarament definides i diferenciades d'altres òrgans o organismes; les funcions haurien de ser de caràcter executiu, funcions pròpies d'agent i no de principal,
- g) activitats per desenvolupar o executar les funcions assignades que justifiquin un tractament especial i diferenciat respecte de l'estructura departamental,
- h) que el servei per prestar o la finalitat proposada no es puguin dur a terme mitjançant l'estructura o els organismes existents o altres instruments, en condicions adients,
- i) amb caràcter general, vocació de permanència dels organismes creats per llei.

La creació d'organismes amb personalitat jurídica pròpia ha d'estar clarament justificada, ha de respondre a la millora en l'operativitat, l'eficiència i l'eficàcia de l'actuació de l'Administració en l'àmbit específic afectat i s'ha de produir quan l'estructura departamental o els organismes existents són insuficients per fer front a la prestació del servei corresponent amb l'eficàcia, eficiència i economia exigibles, garantint al màxim la qualitat de la prestació i els drets dels destinataris. En qualsevol cas, la creació d'un organisme públic o entitat hauria de ser per dur a terme funcions executives; l'única excepció podria ser, ateses la seva composició i característiques, el consorci, en determinats casos.

En ocasions no és necessari crear un organisme amb personalitat jurídica pròpia; n'hi ha prou amb dotar l'òrgan sense personalitat amb un grau d'autonomia suficient i els instruments de vinculació adients a l'òrgan en què estigui integrat. En aquest cas, com en el dels organismes públics, es tractaria d'unitats o centres de decisió que no responen a criteris d'estructura multiproducte vinculats a la distribució del poder polític que caracteritza els departaments, sinó que responen a criteris derivats de la lògica de gestió, concentren les fun-

cions necessàries per produir la totalitat d'un servei públic i poden gaudir d'un tracte similar al proposat en aquesta publicació per als organismes públics (relació principal-agent).

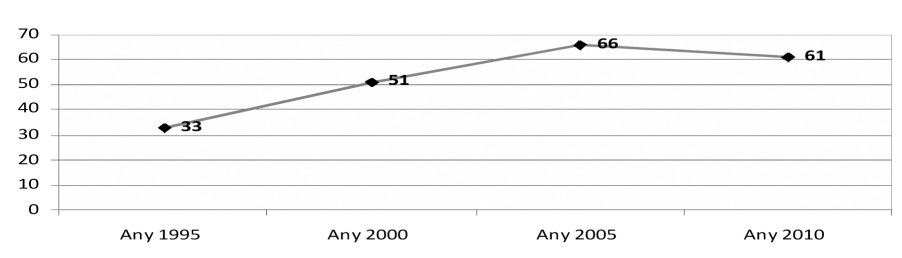
El nou organisme públic per crear (excloent-ne els consorcis) hauria de ser un organisme autònom administratiu o una entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat, ja que els altres tipus no són operatius, no aporten cap benefici respecte dels dos tipus esmentats o es tractaria d'ens que no s'enquadren dins la tipologia general i, per tant, s'han de rebutjar per trencar el model general. L'organisme autònom administratiu es crearia per dur a terme, principalment, activitats administratives i exercir potestats públiques, i l'entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat per efectuar activitats de caràcter principalment comercial, industrial o financer amb contraprestació, que no corresponguin a les societats mercantils, i també podria prestar serveis públics, amb contraprestació o sense, i, excepcionalment, exercir potestats públiques quan la llei de creació així ho prevegi expressament. Sobre la concessió de subvencions ens remetem al que s'ha indicat anteriorment.

També s'ha tenir en compte l'existència de figures actualment existents com els consorcis o les fundacions, que s'unirien a les formes societàries ja existents. Cap d'elles no necessita llei de creació o constitució ja que aquesta competència correspon al Govern. No s'ha d'oblidar la gran importància que tenen aquestes figures, cadascuna de les quals hauria de tenir el seu espai propi d'actuació:

– Societat mercantil: si s'han de desenvolupar activitats comercials, industrials o financeres especialment en àmbits en què el mercat té un paper molt rellevant. En cap cas pot exercir potestats públiques.

En el gràfic següent s'observa l'evolució del nombre de societats mercantils.

Gràfic 10. Evolució de les societats mercantils (part. majoritària)



Font: Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010).

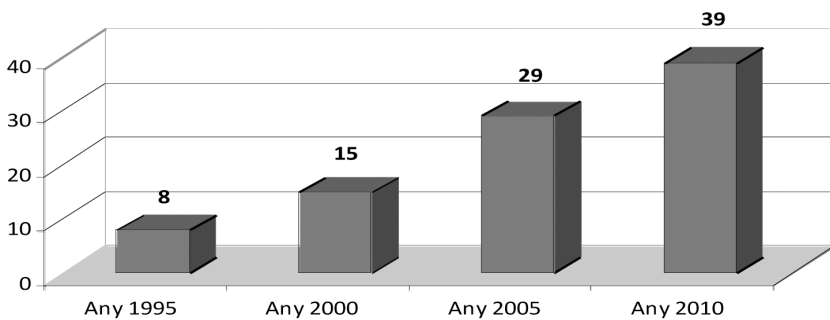
— Fundació: si l'objecte de l'entitat és exclusivament desenvolupar determinades activitats de foment o complementàries d'activitats públiques, i sempre que estiguin previstes també aportacions del sector privat. No hauria de poder exercir potestats públiques ni que la seva activitat estigui orientada principalment a la prestació de serveis públics o a la tinença de participacions empresarials.

La Llei estatal 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, aquelles en què més del cinquanta per cent del patrimoni fundacional estigui format per béns o drets aportats o cedits per les entitats públiques i aquelles en què més de la meitat dels membres de l'òrgan de govern siguin nomenats per l'Administració pública.

Tant la fundació com la societat mercantil constitueixen instruments organitzatius de forma privada de la gestió pública de l'Administració.

En el gràfic següent s'observa l'evolució en el nombre de fundacions.

Gràfic 11. Evolució de les fundacions



Font: Pla de racionalització del sector públic de la Generalitat de Catalunya (Acord del Govern d'1 de juny de 2010).

— Consorci: quan es tracta de cooperar entre l'Administració de la Generalitat i altres administracions públiques per aconseguir finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les de l'Administració. Pot portar a terme activitats administratives i exercir potestats públiques.

Els articles 113 i 114 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, determinen que:

«1. Les administracions públiques de Catalunya poden constituir consorcis, o bé adherir-se a d'altres ja existents, amb altres administracions, organismes o entitats públiques, o amb entitats privades sense ànim de lucre, que tinguin finalitats d'interès públic concurrents.

2. Els consorcis són entitats de dret públic, tenen caràcter associatiu, naturalesa voluntària, personalitat jurídica pròpia i capacitat per a crear i gestionar serveis i realitzar activitats i obres en els termes que estableix la normativa aplicable als organismes, administracions i entitats públiques consorciats.» (article 113)

«Els estatuts són la norma reguladora dels consorcis i, com a mínim, han d'establir els elements següents:

a) La composició del consorci, amb indicació singularitzada de les entitats, públiques o privades, que el constitueixen i amb el règim i el procediment aplicables a les eventuais baixes i les futures incorporacions.

b) Els òrgans de govern i administració del consorci, amb les atribucions respectives. En qualsevol cas s'ha de garantir la representació de totes les entitats consorciades en el màxim òrgan de govern, amb les regles de proporcionalitat que, si escau, es determinin.

c) Les funcions del consorci, que en qualsevol cas han de formar part de l'àmbit de les competències de les entitats consorciades.

d) El règim jurídic aplicable a les relacions del consorci amb les entitats consorciades.

e) La forma de gestió de les activitats i els serveis del consorci, inclosa la possibilitat de crear o participar en societats mercantils o altres ens instrumentals.

f) El règim del personal del consorci, que pot ésser funcionari o laboral. Els consorcis també poden tenir adscrit personal de les entitats consorciades.

g) El règim jurídic i la gestió dels béns del consorci i dels que li hagin estat adscrits per les entitats consorciades, que poden ésser patrimonials o de domini públic.

h) Les potestats que el consorci pot exercir. Els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries.

i) Els recursos econòmics i el règim aplicable a l'obtenció, l'administració i el control d'aquests recursos.

j) El procediment i el règim aplicables a la modificació dels estatuts i a l'extinció i liquidació del consorci i, en aquest cas, la destinació dels béns i actius del consorci i les responsabilitats amb relació als deutes.» (article 114)

L'article 3 de l'esmentada Llei limita la seva aplicació als «consorcis en què participen majoritàriament les administracions, els organismes i les entitats públiques inclosos en aquest article, i també les entitats públiques que depenen dels consorcis o hi estan vinculades, quan exerceixen potestats administratives».

És innegable que la figura del consorci ha tingut un gran èxit confirmat per la seva proliferació. L'èxit d'una figura com el consorci s'ha de buscar en:

- La facilitat quant a la seva creació, ja que no requereix llei sinó una aprovació del Govern.

- La flexibilitat en la gestió, ja que segons l'article 6.5 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, «per gestionar els serveis que se li encomanin, pot utilitzar qualsevol forma de les previstes en la legislació aplicable a les administracions membres del consorci». Aquesta previsió s'ha de relacionar amb l'article 114.e de la Llei 26/2010, de 3 d'agost.

- El fet que cada vegada és més habitual l'actuació de l'Administració de la Generalitat en àmbits en què també actuen altres administracions públiques (bàsicament la local).

No obstant això, en moltes ocasions es pot evitar la creació d'un consorci mitjançant la utilització d'altres instruments de col·laboració que no facin necessària una nova personalitat jurídica (convenis, òrgans col·legiats...). Alguns dels consorcis existents podrien ser objecte de revisió per tal de valorar si realment haurien de continuar sent consorcis o es podrien substituir per instruments com els esmentats (per exemple, els consorcis de govern territorial de salut).

Excepcionalment, també existeixen consorcis legals, és a dir, consorcis creats pel Parlament mitjançant llei i que, per tant, la nota de voluntarietat en l'associació que caracteritza amb caràcter general la figura consorcial resulta, d'alguna manera, qüestionada. Destaquen els consorcis legals recollits a l'article 61 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona. Aquests consorcis legals són ens associatius,

creats per llei, entre la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, per a la gestió conjunta de funcions, activitats o serveis. En la seva qualitat d'ens que exerceixen competències generals a tot el territori municipal, els consorcis poden dur a terme les potestats reglamentàries, planificadores i, si escau, sancionadores, en el marc de les disposicions generals emanades de la Generalitat, que siguin aplicables a tot l'àmbit territorial de Catalunya. També exerceixen la potestat programadora i d'organització en relació amb les activitats i els serveis que els atribueix la llei de creació.

La llei esmentada crea els consorcis d'Habitatge, de Serveis Socials i d'Educació i s'estableix la creació d'un ens personalitzat de Salut Pública dependent del Consorci Sanitari de Barcelona.

A la taula següent es pot veure una classificació temàtica dels consorcis.

Taula 1. Classificació temàtica dels consorcis amb participació de la Generalitat de Catalunya, en data 31/01/2010 (*)

Relacions i promoció exterior		3
Investigació i cooperació científica		25
Administració pública		2
Desenvolupament integrat		9
Educació		7
Cultura	Teatre	6
	Museus	5
	Història	5
	Llengua catalana	3
	Biblioteques	1
	Foment de les cultures	3
	Producció audiovisual	1
Esports		4
Turisme		1
Sanitat i serveis socials		43
Política territorial	Ordenació territorial	2
	Urbanisme i habitatge	40
	Equipaments i infraestructures	6
	Transports	6
	Ports i costes	4
Comerç, indústria i ocupació		10
Medi ambient	Residus i sanejament	21
	Protecció del medi	11
TOTAL		218

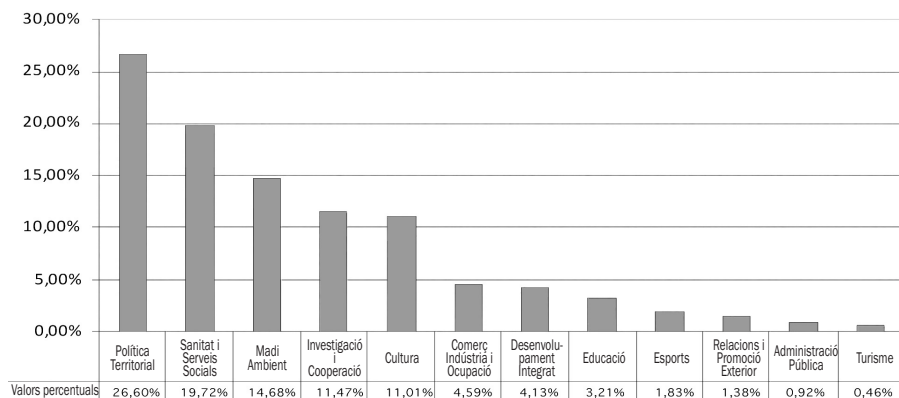
(*) Notes:

— Es recullen els consorcis amb participació majoritària i minoritària de la Generalitat.

— No es recullen els òrgans creats pels consorcis.

Font: Direcció General de Modernització de l'Administració.

Gràfic 12. Classificació temàtica dels consorcis amb participació de la Generalitat de Catalunya, en data 31/01/2010



Els organismes autònoms administratius estan encapçalats per un càrrec, normalment un director, generalment amb rang orgànic de director general, encara que, com en el cas del Servei d'Ocupació de Catalunya, podria tenir el de secretari general en els termes previstos pels secretaris sectorials, la qual cosa, tenint en compte el model organitzatiu, hauria de ser molt excepcional. En algun cas (per exemple, el Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya), la direcció és ocupada per un funcionari, amb l'assimilació orgànica adient. L'estructura d'aquests organismes seria similar a la de l'estructura departamental i, per tant, amb predomini d'òrgans actius. En el cas de les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat i de les societats mercantils, fundacions i consorcis, al front no hi ha un alt càrrec (excepte que, com en el cas de l'ICS, la norma de creació o regulació digui el contrari) i l'estructura està condicionada pel tipus de personal que les integra.

És convenient establir criteris clars respecte a la viabilitat o conveniència pel que fa a la creació d'entitats instrumentals per part de la Generalitat i sobre la seva configuració jurídica i organitzativa. L'absència d'aquests criteris pot facilitar la creació d'entitats de discutible necessitat i configuració. Aquests criteris s'haurien d'aplicar des del moment en què es planteja la possibilitat de crear una entitat o es detecta la insuficiència de l'estructura departamental, sense esperar a tenir ja un avantprojecte o projecte de disposició. Tal com ja s'ha indicat, l'Acord del Govern de 23 de setembre de 2008, pel qual s'aproven els criteris per a la creació i modificacions d'entitats del sector públic de la Generalitat, estableix criteris i requisits per a la creació d'organismes públics, fundacions i societats mercantils.

Seria desitjable, amb el canvi normatiu adient, un model organitzatiu que donés als organismes públics un alt nivell d'autonomia i flexibilitat en la gestió, però amb els mecanismes adients de control i de responsabilització per resultats sobre la base del compliment d'objectius clars, mesurables i orientats cap a la millora en la prestació del servei. Convindria anar cap a la simplificació dels tipus d'organismes públics de l'Administració. Igualment, per raons d'operativitat, caldria que la llei es limités a autoritzar la creació de l'organisme públic indicant-ne les finalitats però deixant la creació de l'organisme a l'aprovació dels seus estatuts per part del Govern; això flexibilitzaria la creació d'organismes i n'afavoriria l'operativitat, ja que no passaria com actualment que, entre l'entrada en vigor de la llei de creació i l'aprovació dels estatuts que fan operatiu l'organisme, pot haver-hi un espai de temps d'inseguretats jurídica i organitzativa. També seria útil preveure expressament la possibilitat que l'organisme pogués dependre funcionalment de diversos departaments segons la matèria atribuïda i que pogués estar adscrit directament a determinades unitats directives departamentals (per exemple, secretaries sectorials).

La simplificació de tipus esmentada podria passar per utilitzar una única figura que englobés els actuals organismes públics (sense comptar-hi els consorcis): l'agència. Això respon, per una banda, a una aposta clara per la simplificació organitzativa i, per una altra, a donar resposta a les demandes i necessitats de la mateixa Administració. No es tracta tant d'articular la tipologia d'organismes públics segons el tipus o règim de personal i altres aspectes instrumentals, sinó de partir de la base que el que cal és crear organismes públics que disposin d'un marge clar d'autonomia en el seu funcionament i d'un tractament diferenciat del de les unitats departamentals que faciliti i faci operatiu l'exercici de l'autonomia. Això és vàlid tant per a l'exercici de potestats administratives que s'han de prestar mitjançant funcionaris i amb subjecció al dret públic com per a l'exercici d'altres activitats pròpies de personal laboral i amb subjecció al dret privat. Per tant, s'han d'identificar aquells àmbits funcionals i prestacionals propis per ser executats per un organisme públic i s'han de garantir l'autonomia de l'organisme i les funcions pròpies de principal del departament amb els instruments adients.

La creació d'un organisme públic diferenciat de l'estructura departamental, amb personalitat jurídica pròpia, respon a la necessitat de preveure unes regles de funcionament diferents de les que caracteritzen les unitats directives departamentals per tal d'aconseguir els objectius buscats i desenvolupar les funcions atribuïdes. Tal com s'ha assenyalat anteriorment, el que importa és que l'organisme ha de gaudir d'autonomia suficient per tal de poder actuar i aquesta autonomia exigeix regles clares i pactades que marquin els límits de l'organisme (garantint l'autonomia de gestió) i els del departament d'adscripció (que tindria funcions de planificació estratègica, avaluació i control...) amb indicació dels objectius, resultats esperats, recursos i control per resultats. Aquests aspectes, que són els fonamen-

tals, són comuns a tots els tipus d'organismes públics i, per tant, elements com el tipus de personal, l'exercici de potestats públiques... no tenen per què determinar un tipus o altre d'organisme públic, ja que aquest podrà disposar del personal i tenir les atribucions i funcions que siguin necessàries per aconseguir els objectius perseguits d'acord amb la normativa general vigent (com l'Estatut bàsic de l'empleat públic). Per tant, s'ha de convenir que s'hauria d'anar cap a una simplificació màxima del mapa d'organismes públics i vers una fórmula organitzativa general dotada d'un gran nivell d'autonomia i flexibilitat en la gestió, però que, al mateix temps, reforci els mecanismes de control d'eficàcia i promogui una cultura de responsabilització per resultats.

— Les relacions entre els organismes i els departaments d'adscripció

Les relacions entre els departaments d'adscripció i els seus organismes (principal i agent) s'haurien de regular mitjançant un contracte de gestió, de durada limitada (podrien ser quatre anys i, en tot cas, com a mínim, dos anys) amb un contingut que podria ser el següent:

- L'orientació estratègica, els objectius i els criteris d'actuació de l'organisme.
- Resultats que cal obtenir.
- La relació de serveis i activitats que ha de prestar.
- Els requisits i les condicions en què s'han de prestar els serveis i les activitats.
- Els recursos personals, materials i pressupostaris disponibles.
- El marc de responsabilitat de l'organisme i de les persones que ocupen la direcció i els òrgans directius.
- Els efectes retributius derivats del grau de compliment dels objectius establerts, en el marc de la política retributiva general i d'acord amb la normativa vigent.
- Els instruments de seguiment i de control de resultats de l'organisme, inclosos els indicadors necessaris per verificar-ne el compliment, i els sistemes d'informació que permetin el control de la gestió.

Les característiques d'aquest model són:

- L'agrupació de funcions per béns o serveis prestats.

- La separació de responsabilitats polítiques i de gestió.
- L'autonomia de gestió.
- El control basat en els resultats.

El departament, com a principal, hauria de mantenir les funcions de:

- Definició d'estratègies.
- Assignació de recursos.
- Producció normativa.
- Disseny dels sistemes de control de resultats.
- Les inversions estratègiques.
- El nomenament i la renovació dels directius.
- La definició de les estratègies dels sistemes d'informació corporatiu.
- El subministrament d'alguns serveis comuns.

La funció de principal la podria desenvolupar el consell d'administració o de govern de l'organisme si en aquest estan presents responsables d'alt nivell polític del departament. Dins del consell de govern es podria constituir una comissió de control del contracte de gestió, integrada pels membres que es determini en la norma d'aplicació. Correspondria a la comissió de control informar el consell de govern i el departament del qual depengui l'organisme sobre l'execució del contracte de gestió, sobre les condicions de context econòmic i social de l'organisme, sobre les actuacions i resultats anuals i sobre els extrems que determinin les disposicions d'aplicació. Al final de cada exercici pressupostari, la direcció de l'organisme hauria de presentar a la comissió de control un informe global sobre el grau de compliment dels objectius previstos en el contracte de gestió.

No obstant això, es podria (i seria recomanable, en la mesura del possible) optar per professionalitzar els òrgans de govern, amb la qual cosa totes les funcions del principal, entre les quals es troben les de control, correspondrien al departament d'adscripció amb les precisions que s'indiquen respecte del principal.

En qualsevol cas s'hauria de simplificar al màxim el nombre dels òrgans de govern dels organismes (consell de govern o administració i director) i reduir el nombre de membres de l'òrgan col·legiat de govern de manera que aquest sigui realment operatiu i no necessiti un òrgan col·legiat intern executiu específic (comissió o consell executiu).

La direcció de l'organisme hauria de subscriure amb el representant del principal el contracte de gestió i seria la responsable del compliment del contracte de gestió com a agent.

El contracte de gestió podria ser subscrit conjuntament amb aquells departaments que el departament d'adscripció considerés adients, ja sigui per la seva presència en els òrgans de govern de l'organisme o bé per raó dels seus àmbits competencials. L'aprovació del contracte de gestió correspondria, de manera conjunta, al departament del qual depengui l'organisme i als departaments competents en matèria de finances i d'organització de l'Administració. Fins i tot aquests últims departaments podrien actuar també com a principal.

L'organisme hauria de presentar al departament d'adscripció el pla anual pertinent que faciliti el seguiment del contracte de gestió, en el qual s'haurien de concretar els objectius i l'adequació dels indicadors, les responsabilitats, els controls i la resta d'aspectes que consten en el contracte de gestió. Al final de cada exercici pressupostari, l'organisme hauria de presentar al departament d'adscripció un informe global sobre el seu grau de compliment. Aquest pla hauria de ser aprovat prèviament pel consell de govern a proposta de la direcció.

És important que la direcció dels organismes públics correspongui a directius públics professionals, tractats específicament en aquesta publicació.

Aquest model es pot aplicar a les altres entitats instrumentals del sector públic de la Generalitat, a més dels organismes públics. No obstant això, en alguns casos, els consorcis poden actuar com a principal ateses les seves peculiaritats.

— Entitats instrumentals i organismes independents

Els organismes públics de la Generalitat són clarament ens instrumentals per a la prestació de serveis públics o l'execució de funcions pròpies de l'Administració de la Generalitat. S'han de diferenciar dels organismes independents, els quals no depenen ni estan adscrits a l'Administració de la Generalitat i actuen amb independència d'aquesta.

Sobre els organismes independents, Gaspar Ariño¹⁰ afirma que un estat modern requereix que hi hagi vida institucional autònoma i independent per a molts dels seus ens, protegits, enfront del Govern i dels partits, amb un estatut jurídic que els doni continuïtat, professionalitat, coherència i fidelitat a les seves finalitats institucionals. Encara que s'afirma que aquestes figures (autoritats administratives independents) no tenen legitimitat democràtica, perquè els seus membres no són escollits, això, afirma Gaspar Ariño, no és necessàriament dolent, ja que, a més de la legitimitat electoral «existeix, en un país amb una certa maduresa històrica com el nostre, la legitimitat i l'autoritat institucional de què parlava Madison [...]. Un estat estable i una administració eficient no poden dependre en tots els seus engranatges de les regles de la majoria i de l'ocupació de l'aparell pel partit triomfant». A tots els països on s'ha detectat el fenomen de les administracions independents, aquestes semblen especialitzar-se en la gestió d'activitats relacionades directament amb els drets fonamentals o amb funcions econòmiques rellevants (bancs centrals, borses de valors, defensa de la competència). No obstant això, s'observa una certa expansió en el seu àmbit d'actuació (per exemple, en el camp de la seguretat, la Junta d'Energia Nuclear en l'àmbit estatal).

A vegades resulta difícil apreciar si un determinat organisme és una entitat de l'Administració de la Generalitat i, per tant, està o ha d'estar adscrita a aquesta, o si es tracta d'un organisme independent d'aquella. És important que la norma creadora (lleï) de l'organisme independent especifiqui clarament aquesta independència i això passa per:

- Precisar que l'organisme té personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar i actua amb independència de les administracions públiques. Aquesta independència abasta l'àmbit orgànic i funcional de l'organisme.
- La norma de creació ha de regular el nou organisme i serà aquesta norma la que prevegi les característiques importants de l'organisme.
- Assenyalar que aquest organisme no s'adscriu a cap departament de l'Administració de la Generalitat ni a aquesta. El nou organisme es relaciona amb l'Administració de la Generalitat mitjançant el departament que es determini reglamentàriament. Relacionar-se implica un vincle molt menys intens que l'adscripció i en cap cas implica jerarquia ni dependència.

10. Gaspar Ariño. «Regulación económica y modelo de Administración», a *Homenaje a Clavero Arévalo*. Madrid: Civitas, 1994.

- La designació i el nomenament dels càrrecs de l'organisme (president, director, vocals...) han de respondre a la independència de l'organisme i, per tant, no han d'obeir a criteris discrecionals de l'executiu (Govern, President de la Generalitat o consellers). Si el nomenament es fa per algun òrgan de l'executiu (President, Govern...), aquest ha d'estar condicionat per decisions externes a l'Administració de la Generalitat.

- S'ha de preveure expressament un període concret de mandat per a tots els càrrecs de govern (president, vocals...).

- El cessament de qualsevol dels càrrecs de govern no ha de dependre de la voluntat de l'executiu, sinó del fet que es doni alguna d'aquestes circumstàncies:

- a) Expiració del termini.

- b) Renúncia o defunció.

- c) Incapacitat permanent per a l'exercici del càrrec, incompatibilitat sobrevinguda o inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics.

- d) Condemna en sentència ferma per delictes dolós.

- e) Incompliment greu de les obligacions assumides.

- L'organització interna de l'organisme, les decisions en matèria de personal (nomenaments de càrrecs de comandament, etc.), contractació, gestió econòmica... són aprovades per l'organisme i no depenen directament de la decisió de l'Administració de la Generalitat.

- Preveure les incompatibilitats, la dedicació... adients dels membres de l'organisme.

9

Funcions

9.1. Funcions i activitats

Les funcions són el conjunt d'activitats, afins i coordinades, necessàries per aconseguir els objectius de l'òrgan administratiu, que l'identifiquen i que cal definir per poder-lo crear. El responsable de l'execució de les funcions és el titular de l'òrgan que les té encomanades. Les funcions dels diferents òrgans, com també les dels llocs de treball, estan relacionades directament amb les funcions dels òrgans de què formen part.

Les funcions de les unitats administratives i dels llocs de treball han d'anar orientades cap a la consecució dels objectius d'aquests òrgans o de l'òrgan de què formen part com a òrgan subordinat o com a lloc de treball.

Les funcions dels òrgans s'han d'enumerar en la norma de creació d'aquests i han d'estar distribuïdes de manera que no hi hagi duplicitats, encavalcaments o buits. Igualment, les funcions dels òrgans jeràrquicament superiors han de donar cobertura als òrgans subordinats i les d'aquests no poden ser més àmplies ni superiors a les de l'òrgan superior. L'enumeració de les funcions hauria de respectar el criteri de més important a menys important, d'abast més ampli a abast menys ampli.

Les activitats són el conjunt de tasques o d'operacions concretes i físiques mitjançant les quals es materialitzen les funcions i els procediments. Serien activitats, per exemple, les comunicacions (reunions, converses telefòniques...), la creació de documents, l'anàlisi de dades, la lectura, etc.

Les activitats són internes quan el beneficiari de l'activitat és la mateixa unitat on s'efectuen. En aquest cas, podria tractar-se d'activitats internes de manteniment (dirigides a mantenir el funcionament de la unitat com, per exemple, organitzar els arxius) o d'activitats de creixement o millora (destinades a millorar el funcionament de la unitat). Les activitats, però, són externes quan el beneficiari és una altra unitat de l'Administració, altres administracions públiques, o bé els ciutadans.

Des del punt de vista del ciutadà, les activitats que tenen una incidència important són les activitats externes i que tinguin incidència sobre ell. Aquestes activitats són les que donen més el nivell de qualitat del servei.

Una altra classificació de les activitats podria ser: activitats externes destinades als ciutadans, activitats internes de millora, activitats externes per a altres unitats i activitats de manteniment.

També es pot fer la distinció entre activitats de caràcter tècnic i de caràcter no tècnic. Una distribució correcta d'activitats seria aquella en la qual:

– La ràtio d'activitats tècniques i activitats no tècniques fos idèntica a la ràtio del personal tècnic i personal no tècnic.

– El 100% de les activitats tècniques fos assignat al personal tècnic i el 100% de les no tècniques, al personal no tècnic.

9.2. Característiques de les funcions

Les funcions són un dels elements bàsics i fonamentals de tots els òrgans i han de ser clares, concretes, congruents amb l'objectiu que es vol aconseguir, diferenciades de les dels altres òrgans i no estranyes a les funcions pròpies del grup de pertinença de la persona titular del lloc.

Les deficiències en les funcions de cada unitat incideixen directament en el funcionament anòmal de l'òrgan en què està integrada. També perjudiquen la política de personal que s'hagi de seguir.

Les funcions s'han diferenciat de la competència, encara que aquesta diferenciació ha estat criticada per alguns autors, com Santamaría Pastor, i moltes vegades resulta difícil i poc útil.

S'ha considerat que la competència és el conjunt de possibilitats d'actuació d'un òrgan, que es configura mitjançant la totalitat de les seves atribucions. La competència implica un conjunt de funcions que l'ordenament jurídic atribueix a un ens o a un òrgan,¹¹ la qual cosa s'aproxima a la divisió funcional del treball.

La competència és irrenunciable i és exercida pels òrgans que la tenen atribuïda com a pròpia, excepte en els casos de delegació o avocació, d'acord amb la normativa vigent.

La Llei 26/2010, de 3 d'agost i/o la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, regulen la delegació de competències, l'avocació, l'encàrrec de gestió, la delegació de signatura i la suplència.

Quant a la delegació de competències (article 8 de la Llei catalana), es permet la delegació en òrgans de la mateixa Administració pública no jeràrquicament dependents de l'òrgan que delega, quan hi hagi circumstàncies de caràcter tècnic, econòmic, social, jurídic o territorial que ho facin convenient. Determinades competències no poden ser objecte de delegació.

11. Antonio Martínez Marín. *Derecho Administrativo. La organización administrativa*. Madrid: Tecnos, 1986, pàg. 56.

S'ha d'entendre que la delegació de competències implica delegació de funcions.

L'encàrrec de gestió (article 10 de la Llei catalana) és la possibilitat que uns òrgans o unes entitats públiques efectuïn activitats de caràcter material, tècnic o de serveis que siguin competència d'òrgans administratius o d'entitats públiques de la mateixa o d'una altra administració, per raons d'eficàcia o quan no es posseeixin els mitjans tècnics idonis per dur-les a terme. Aquesta figura no implica cedir la titularitat de la competència.

9.3. Funcions dels òrgans actius

Subdireccions generals

Un examen de les funcions atribuïdes històricament a les subdireccions generals permet afirmar que la funció principal atribuïda a la major part de les subdireccions generals ha estat la coordinació. Amb menys freqüència, se'ls atribueixen també les següents: controlar i supervisar, dirigir i presidir, etc.; és a dir, en destaquen les funcions genèriques, conseqüència de l'existència d'òrgans subordinats: coordinar, controlar, supervisar i dirigir, que són les que caracteritzen les subdireccions generals. Dintre d'aquesta mateixa línia, es poden incloure les funcions de representar, assessorar, programar, estudiar i analitzar, organitzar, planificar, etc.

Serveis

A la vista de les funcions que històricament s'han assignat a aquests òrgans, es pot afirmar que hi ha certs punts de coincidència amb les funcions de les subdireccions generals. Així, ha estat freqüent, encara que no tant com en el cas de les subdireccions generals, la funció de coordinar. També les funcions següents: estudi i anàlisi, informar (emetre informes), gestió econòmica i/o pressupostària, tramitar expedients, assessorar, gestionar i administrar, promoció, foment i difusió, planificació, etc. No obstant això, la funció més comuna ha estat la de controlar i supervisar. Aquesta observació condueix a pensar que, a vegades, en lloc de crear una subdirecció general es pot crear un servei, és a dir que sovint no són les funcions les que determinen l'existència d'una subdirecció general o la necessitat de crear-la, sinó altres factors com, per exemple, l'estructura orgànica subordinada.

Seccions

Les funcions de les seccions s'han de diferenciar de les dels serveis. La secció és un òrgan que intervé directament en l'activitat que porta a terme la unitat directiva on s'integri. Per això funcions típiques de les subdireccions generals o dels serveis com, per exemple, coordinar, controlar i supervisar, dirigir i presidir, organitzar, planificar, programar, etc., no haurien d'estar atribuïdes a les seccions (ni als negociats), excepte en casos excepcionals. S'exceptuen d'aquesta afirmació les funcions esmentades que facin referència als òrgans i efectius adscrits a la secció.

Les seccions que estiguin adscrites a algun servei (o directament a una subdirecció general) han de permetre i facilitar que l'activitat pròpia d'aquest es pugui portar a terme, per això les funcions de les seccions han d'anar en aquesta línia. Són funcions i activitats pròpies de les seccions: informar (emetre informes), preparar propostes de resolució, donar assistència tècnica o suport tècnic, executar, gestionar i administrar, efectuar estudis o anàlisis, etc.

Negociats

Encara que legalment la titularitat d'un negociat es pot assignar a funcionaris del subgrup A1, la configuració d'aquest tipus d'òrgan actiu fa que sigui convenient reservar-la a funcionaris dels subgrups C1 i C2, atès que es tracta de l'òrgan actiu inferior de qualsevol estructura jerarquitzada. Per tant, funcions com planificar, programar, dirigir, representar, efectuar estudis i anàlisis, donar autoritzacions i llicències, elaborar normativa, sancionar, assessorar, donar assessorament jurídic, etc., no són, en principi, pròpies d'aquest tipus d'òrgan.

Si se'ls atribueixen altres funcions com coordinar, controlar i supervisar, etc., s'han de referir a l'àmbit reduït del camp d'actuació del negociat, és a dir, s'han de controlar, supervisar o coordinar els efectius humans que estan adscrits al negociat. De fet, però, més que funcions específiques són funcions inherents al principi de jerarquia que es dóna en tota estructura administrativa, dins de la qual es troba el negociat i, per tant, és superflu indicar-les (tal com ho és també en els altres òrgans actius).

Són funcions pròpies dels negociats: tramitar expedients, registrar, gestionar i administrar, arxivar, executar, donar suport administratiu, recopilar dades o documentació...

Finalment, hi ha funcions en què poden intervenir diversos òrgans a diferent nivell, per exemple: gestió econòmica o pressupostària, informàtica, etc. El negociat, en aquests casos, ha de portar a terme l'actuació primària: recollir informació, introduir dades, tramitar els expedients corresponents, etc.; o bé ha de portar a terme l'execució del que disposin els òrgans als quals estigui subordinat o la normativa vigent (per exemple: notificacions, etc.).

10

Instruments

Tenen la consideració d'instruments els elements següents: els recursos humans, els recursos pressupostaris i els recursos materials i tecnològics.

10.1. Recursos humans

El personal vinculat a l'Administració pot ser de diversos tipus: personal funcionari de carrera o interí, personal laboral, personal eventual i càrrecs polítics.

La titularitat dels òrgans no col·legiats (actius-alts càrrecs) recau en el personal funcionari de carrera i els càrrecs polítics. Aquests últims són titulars dels òrgans de nivell superior que assenyalen la línia que han de seguir els altres òrgans subordinats. Els càrrecs polítics estan constituïts pels titulars dels òrgans superiors i els alts càrrecs (aquests últims, amb caràcter general, són designats pel Govern, excepte el secretari del Govern), encara que no s'ha d'oblidar els directius (directors) de les entitats instrumentals (com les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat), que no són funcionaris ni alts càrrecs, si la norma adient no disposa el contrari.

Segons l'Estatut bàsic de l'empleat públic, els empleats públics es classifiquen en:

- a) Funcionaris de carrera.
- b) Funcionaris interins.
- c) Personal laboral, ja sigui fix, per temps indefinit o temporal.
- d) Personal eventual.

Són funcionaris de carrera els qui, en virtut d'un nomenament legal, estan vinculats a una administració pública per una relació estatutària regulada pel dret administratiu per a l'exercici de serveis professionals retribuïts de caràcter permanent.

En tot cas, segons l'article 9.2 de l'Estatut esmentat «l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques correspon exclusivament als funcionaris públics, en els termes que en la llei de desplegament de cada Administració pública s'estableixi».

Són funcionaris interins els que, per raons expressament justificades de necessitat i urgència, són nomenats com a tals per a l'exercici de funcions pròpies de funcionaris de carrera, quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

a) L'existència de places vacants quan no sigui possible cobrir-les per funcionaris de carrera.

b) La substitució transitòria dels titulars.

c) L'execució de programes de caràcter temporal.

d) L'excés o l'acumulació de tasques per un termini màxim de sis mesos, dins d'un període de dotze mesos.

La selecció de funcionaris interins s'ha de fer mitjançant procediments àgils que han de respectar en tot cas els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

El cessament dels funcionaris interins es produeix, a més de per les causes que preveu l'article 63 de l'Estatut, quan finalitza la causa que va donar lloc al nomenament.

En el supòsit que preveu la lletra a anterior, les places vacants ocupades per funcionaris interins s'han d'incloure en l'oferta d'ocupació corresponent a l'exercici en què es produeix el seu nomenament i, si no és possible, en la següent, llevat que es decideixi amortitzar-les.

Als funcionaris interins els és aplicable, quan sigui adequat a la naturalesa de la seva condició, el règim general dels funcionaris de carrera.

És personal laboral el que, en virtut d'un contracte de treball formalitzat per escrit, en qualsevol de les modalitats de contractació de personal previstes a la legislació laboral, presta serveis retribuïts per a les administracions públiques. En funció de la durada del contracte aquest pot ser fix, per temps indefinit o temporal.

Les lleis de funció pública que es dictin en desplegament de l'Estatut han d'establir els criteris per determinar els llocs de treball que poden ser exercits per personal laboral, respectant en tot cas el que estableix l'article 9.2 de l'Estatut.

El personal laboral té un àmbit d'actuació més limitat que el personal funcionari; en aquest sentit s'ha pronunciat la Sentència del Tribunal Constitucional d'11 de juny de 1987, que va obligar a modificar la Llei estatal 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, i la legislació catalana sobre funció pública.

Pel que fa al personal eventual, ens remetem al que s'ha indicat sobre l'article 12 de

l'Estatut. D'acord amb la normativa catalana, el nomenament d'aquest personal es fa per ordre del president o dels consellers respectius.

Sobre personal, es poden veure les taules següents, que posen de manifest la importància i el volum dels recursos humans dins l'Administració de la Generalitat (*):

**Taula 2. Personal de l'Administració de la Generalitat per col·lectiu i vinculació.
Desembre 2009**

Col·lectiu	Alts càrrecs	Altres directius	Eventuals	Funcionaris	Interins	Laborals indefinits	Laborals temporals	TOTAL
Administració de justícia				4.468	2.406			6.874
Administració i serveis	206	25	222	14.035	8.609	4991	3.864	31.952
Agents rurals				487	32			519
Cossos de seguretat				16.035	56			16.091
Docents				56.228	9.956	117	1.015	67.316
Extinció d'incendis				2.458	30			2.488
Institucions sanitàries		38		23.544	10.118	136	2.295	36.131
Serveis penitenciaris				2.984	422			3.406
Total	206	63	222	120.239	31.629			164.777

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

(*) Les dades relatives al personal de l'Administració de la Generalitat inclouen el personal estructural actiu el mes de desembre de l'any de referència a departaments, ens públics (EAA, EACIF, entitats gestores de la SS i altres ens públics). Les dades del sector públic, incorporen, a més, les dades d'empreses, consorcis i fundacions recollits a la Llei de pressupostos. Les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial o financer es consideren dins dels ens públics i les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat, dins de les empreses públiques. Per afavorir la comparació amb estadístiques d'altres anys, l'ICS, empresa pública des de l'agost de 2007, s'inclou en la categoria d'ens públics.

**Taula 3. Personal de l'Administració de la Generalitat per col·lectiu i grup.
Desembre 2009**

Colectiu	Subgrup A1	Subgrup A2	Subgrup C1	Subgrup C2	Agrupacions professionals	Altres	Sense especificar	TOTAL
Administració de justícia	181	2.055	3.191	1.447				6.874
Administració i serveis	7.734	5.306	6.330	9.323	2.823	428	8	31.952
Agents rurals			327	192				519
Cossos de seguretat	159	127	14.927	878				16.091
Docents	25.087	42.229						67.316
Extinció d'incendis	28	70	1.926	464				2.488
Institucions sanitàries	11.406	11.328	1.758	8.915	2.724			36.131
Serveis penitenciaris	2	72	3.088	244				3.406
Total	44.597	61.187	31.547	21.463	5.547	428	8	164.777

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

Taula 4. Personal del sector públic de la Generalitat per tipus d'ens i grup, anys 2004 i 2008

Tipus d'ens	Grup	2004	2004	2008	2008	
Departament	Subgrup A1	26.742	27,88 %	31.593	26,11 %	
	Subgrup A2	37.706	39,31 %	48.884	40,40 %	
	Subgrup C1	18.900	19,70 %	27.552	22,77 %	
	Subgrup C2	9.687	10,10 %	10.023	8,28 %	
	Agrupacions professionals	2.568	2,68 %	2.561	2,12 %	
	Altres	318	0,33 %	390	0,32 %	
	Sense especificar	1	0,00 %		0,00 %	
			95.922	100,00 %	121.003	100,00 %
Ens públics	Subgrup A1	10.460	28,25 %	12.602	30,19 %	
	Subgrup A2	10.507	28,38 %	11.898	28,51 %	
	Subgrup C1	1.750	4,73 %	2.672	6,40 %	
	Subgrup C2	10.726	28,97 %	11.432	27,39 %	
	Agrupacions professionals	3.553	9,60 %	3.090	7,40 %	
	Altres	28	0,08 %	40	0,10 %	
	Sense especificar	4	0,01 %	4	0,01 %	
			37.028	100,00 %	41.738	100,00 %
Empreses públiques	Subgrup A1	3.231	30,10 %	4.376	29,42 %	
	Subgrup A2	2.664	24,82 %	3.963	26,65 %	
	Subgrup C1	2.535	23,62 %	3.456	23,24 %	
	Subgrup C2	1.709	15,92 %	2.016	13,56 %	
	Agrupacions professionals	555	5,17 %	644	4,33 %	
	Altres	39	0,36 %	417	2,80 %	
			10.733	100,00 %	14.872	100,00 %
	Consorcis	Subgrup A1			4.830	24,02 %
Subgrup A2				6.664	33,14 %	
Subgrup C1				2.991	14,87 %	
Subgrup C2				4.264	21,20 %	
Agrupacions professionals				1.124	5,59 %	
Altres				238	1,18 %	
				20.111	100,00 %	
Fundacions		Subgrup A1			1.267	60,33 %
	Subgrup A2			394	18,76 %	
	Subgrup C1			254	12,10 %	
	Subgrup C2			45	2,14 %	
	Agrupacions professionals			5	0,24 %	
	Altres			135	6,43 %	
				2.100	100,00 %	
	TOTAL GENERALITAT	Subgrup A1	40.433	28,14 %	54.668	27,36 %
Subgrup A2		50.877	35,41 %	71.803	35,93 %	
Subgrup C1		23.185	16,14 %	36.925	18,48 %	
Subgrup C2		22.122	15,40 %	27.780	13,90 %	
Agrupacions professionals		6.676	4,65 %	7.424	3,72 %	
Altres		385	0,27 %	1.220	0,61 %	
Sense especificar		5	0,00 %	4	0,00 %	
			143.683	100,00 %	199.824	100,00 %

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

**Taula 5. Personal del sector públic de la Generalitat per col·lectiu.
Desembre 2008**

	Departament	Ens públics	Empreses públiques	Consortis	Fundacions	Total
Administració de justícia	6.942					6.942
Administració i serveis	24.340	6.610		7.117	1.659	39.726
Agents rurals	520					520
Cossos de seguretat	15.279					15.279
Docents	67.191			1.020	436	68.647
Empreses públiques			14.872			14.872
Extinció d'incendis	2.413					2.413
Institucions sanitàries	960	35.128		11.974	5	48.067
Serveis penitenciaris	3.358					3.358
Total	121.003	41.738	14.872	20.111	2.100	199.824

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

**Taula 6. Personal del sector públic de la Generalitat per vinculació.
Desembre 2008**

	Departament	Ens públics	Empreses públiques	Consortis	Fundacions	Total
Alts càrrecs	178	31				209
Altres directius		61	417	238	135	851
Eventuals	212	9				221
Funcionaris	92.258	25.186	169	1.077	4	118.694
Interins	20.870	11.415	53	628		32.966
Laborals indefinits	3.592	1.862	11.980	15.250	1.622	34.306
Laborals temporals	3.893	3.174	2.253	2.918	339	12.577
Total	121.003	41.738	14.872	20.111	2.100	199.824

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

**Taula 7. Personal del sector públic de la Generalitat per grup.
Desembre 2008**

	Departament	Ens públics	Empreses públiques	Consortis	Fundacions	Total
Subgrup A1	31.593	12.602	4.376	4.830	1.267	54.668
Subgrup A2	48.884	11.898	3.963	6.664	394	71.803
Subgrup C1	27.552	2.672	3.456	2.991	254	36.925
Subgrup C2	10.023	11.432	2.016	4.264	45	27.780
Agrupacions professionals	2.561	3.090	644	1.124	5	7.424
Altres	390	40	417	238	135	1.220
Sense especificar		4				4
Total	121.003	41.738	14.872	20.111	2.100	199.824

Font: Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

Persona titular de l'òrgan

La titularitat de l'òrgan pot correspondre a una persona física singular (per exemple: òrgan actiu) o a un grup de persones que, ordenades horitzontalment, determinen la voluntat o l'opinió de l'òrgan (òrgan col·legiat).

D'acord amb la normativa vigent i sens perjudici del que s'ha indicat en aquesta publicació, els òrgans de nivell de subdirecció general, de servei, de secció i de negociat s'han de cobrir mitjançant funcionaris de carrera —per tant, no per funcionaris interins, ni laborals, ni eventuals— pertanyents als subgrups corresponents: A1, en el primer cas; A1 o A2, en el segon i tercer cas, i A1, A2, C1 o C2, en l'últim cas. La relació de llocs de treball corresponent determina el subgrup a què es reserven els llocs de treball.

La resta de personal adscrit a l'òrgan

La proporció mínima entre lloc de comandament i llocs de no comandament (llocs singulars i llocs base) hauria de ser un nombre que obligui el titular del primer a dedicar una part important de la seva activitat a l'exercici del comandament, amb les puntualitzacions que ja s'han fet. Convindria que, com a mínim, d'un òrgan actiu d'alt nivell (subdirecció general o servei) depenguessin dos òrgans subordinats. En el cas de les direccions

generals és més evident la conveniència d'una estructura orgànica subordinada. Tanmateix, no es poden utilitzar aquestes regles de proporcionalitat com un criteri sense cap possibilitat d'excepció, ja que podria conduir a situacions absurdes i s'ha de tenir en compte que, en determinades circumstàncies, està justificat un òrgan actiu sense estructura subordinada, pel tipus de funcions atribuïdes i pel tipus de llocs de treball adscrits. Igualment, els òrgans (direcció general, subdirecció general...) es poden organitzar internament sobre la base d'àrees funcionals (sobretot els òrgans de *staff*).

Personal directiu

A la vista de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, pel que fa al personal directiu professional, la Generalitat pot establir, en desplegament d'aquest Estatut, el règim jurídic específic del personal directiu, així com els criteris per determinar la seva condició, d'acord, entre d'altres, amb els principis següents:

- És personal directiu el que exerceix funcions directives professionals a les administracions públiques, definides com a tals en les normes específiques de cada Administració.
- La seva designació ha d'atendre principis de mèrit i capacitat i criteris d'idoneïtat, i s'ha de portar a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència.
- El personal directiu està subjecte a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats.
- La determinació de les condicions de treball del personal directiu no té la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva als efectes de l'Estatut. Quan el personal directiu reuneixi la condició de personal laboral estarà sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció.

Tot i el gran pes del sector públic, a l'Administració pública de Catalunya no existeix una direcció pública estructurada i professional, encara que s'executin funcions directives. Els alts càrrecs tenen un marcat component polític que en condiona l'estabilitat, les relacions amb els seus superiors, l'assoliment d'objectius i l'exercici de funcions. No es donen les notes obligades de professionalitat, de responsabilitat i d'objectivitat que caracteritzen la funció directiva professional. Per tot això no s'observa la separació necessària entre la responsabilitat política i la responsabilitat professional.

Davant d'aquesta situació i d'una possible alternativa extrema que passés per la funcionarització de la funció directiva, la qual podria submergir l'esglaó directiu dins d'un àmbit clarament diferenciat com és l'àmbit estrictament funcional, es preconitza reservar els llocs de direcció de determinades unitats directives de l'Administració i dels seus organismes i entitats a directius públics que haurien de ser professionals reclutats mitjançant procediments transparents i oberts també a professionals externs al sector públic, sobre la base d'un sistema competitiu i obert encara que amb certs límits (com, per exemple, capacitats), basat en el reconeixement del poder de decisió i l'autonomia de gestió del directiu públic. Aquests llocs podrien afectar molts dels actuals directors generals i assimilats, com també els directors de les entitats o societats públiques; fins i tot, podria afectar també l'esglaó tècnic més alt (com algunes subdireccions generals) i els responsables de determinats centres prestacionals (per exemple, direcció de presons). Els llocs afectats s'haurien de reconvertir o transformar. En qualsevol cas s'haurien de donar determinades circumstàncies (àmbit concret d'actuació, possibilitat d'avaluació, funcions executives...) per tal de poder disposar de directius públics professionals.

El model que caldria seguir, pel que fa a l'estructura departamental, hauria d'anar més enllà del que preveu la LOFAGE, que estableix la condició d'òrgan directiu per a determinats càrrecs de l'AGE que van del subsecretari al subdirector general, sense preveure un veritable marc de professionalització i responsabilitat propi del directiu professional i, en la majoria dels casos, limita el reclutament a funcionaris. No obstant això, la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics (article 23), sí que regula el personal directiu de les agències estatals des d'una perspectiva més «professional», encara que no inclou dins d'aquest personal el director de l'agència, amb la qual cosa es distorsiona molt aquest model.

Segons el model que s'adopti, el pes de la direcció professional recaurà més en l'àmbit dels actuals directors generals i assimilats que en l'esglaó tècnic més alt o, a la inversa; dependrà de l'abast que es doni al perfil polític dels alts càrrecs departamentals. En qualsevol cas és convenient deixar aclarit fins on arriba l'esfera política (reservada als òrgans superiors i a alts càrrecs polítics dels departaments: que podrien ser, per exemple, secretaris generals i secretaris sectorials) i quin és l'abast de l'esfera professional directiva (reservada al directiu públic).

Per assolir l'èxit en el canvi és aconsellable fer una previsió a mitjà o llarg termini, tenint en compte situacions transitòries o, si es vol, excepcions que haurien de ser, si són àmplies, temporals i, per suposat, disposar del lideratge polític i els instruments legals necessaris. En aquest sentit, sembla més fàcil introduir la figura del directiu públic professional en l'àmbit de la direcció de les entitats instrumentals que en l'estructura departamental.

El directiu públic hauria de tenir una experiència i qualificacions professionals especialitzades i també capacitat de motivació i de direcció d'equips. Si es considera adient es podria preveure un període de prova o l'aplicació del principi de reversibilitat, és a dir que els directius que no arribin al nivell requerit de capacitat de gestió o que decideixin abandonar voluntàriament el càrrec passin a ocupar un lloc no directiu en els termes que permeti la normativa vigent, encara que això pot ser discutible, sobretot pel que fa a la reversibilitat.¹² Es pot establir un programa de formació en gestió per a tots els directius, que hauria de ser superat amb resultats satisfactoris (Llibre Blanc de la reforma de la Comissió de les Comunitats Europees, 05.04.2000).

El directiu és el responsable de la gestió i de la consecució dels resultats, és a dir, la seva responsabilitat va més enllà de la responsabilitat d'execució (manca de rendiment, negligència en l'exercici de les funcions, incompliments legals derivats del procediment administratiu...) per entrar en la responsabilitat de direcció vinculada al compliment dels objectius previstos. Igualment, participa en l'elaboració de polítiques. Es tracta d'un professional subjecte a avaluació i a la temporalitat en el càrrec.

Els directius públics tenen la missió d'aconseguir els objectius esperats, d'arribar als resultats establerts, però també d'assegurar l'articulació entre les normes, les polítiques i les directrius que emanen dels òrgans polítics i la seva posada en pràctica pels òrgans i unitats que dirigeixen.

L'accés a la condició de directiu públic s'hauria de fer mitjançant una convocatòria pública en la qual quedessin clares les funcions i tasques per desenvolupar, així com el perfil dels candidats (requisits mínims i desitjables de capacitat i experiència professional). La valoració de les candidatures l'hauria de realitzar una comissió de valoració, la qual presentaria al titular de l'òrgan que ha de nomenar el directiu una relació de candidats per ordre de preferència.

Les relacions entre el directiu públic i els òrgans polítics del departament o departaments afectats haurien de reflectir-se en un document, en el qual apareixerien els compromisos assumits pel directiu, els terminis, els resultats esperats i el control d'aquests resultats, tot això vinculat al contracte programa o contracte de gestió, si existís.

El grau d'assoliment dels objectius previstos ha de ser avaluat periòdicament (anualment). En aquest sentit, seria útil disposar d'òrgans tècnics que ajudessin en l'avaluació.

12. Jiménez Asensio, R. et al. *La dirección pública profesional en España*. Madrid: IVAP/Marcial Pons, 2009.

El directiu públic ha de tenir un règim retributiu propi en què es combini una part fixa i una altra de variable. La fixa es determinaria tenint en compte l'abast i la complexitat de les funcions encomanades, així com les dificultats per reunir les capacitats requerides segons criteris de mercat. La part variable ha d'estar determinada, principalment, pels resultats assolits al lloc de treball, segons el grau de compliment dels compromisos assolits. Els llocs reservats als directius públics haurien de classificar-se en diversos nivells i graus retributius.

Com a caràcter general, la durada del mandat del directiu públic no hauria de ser excessivament curta (no menys de tres o quatre anys), amb possibilitat de renovació.

El cessament del directiu públic no hauria de ser discrecional. En el supòsit que faci menys de dos anys que s'ha designat el directiu públic i es produeixi un canvi de titularitat de l'òrgan competent per designar-lo, el nou titular d'aquest hauria de deixar transcorrer un període mínim abans de procedir a la remoció del directiu.

Tal com s'ha dit anteriorment, en principi sembla menys problemàtica la introducció de la figura del directiu públic en l'àmbit de les entitats instrumentals que en l'àmbit de l'estructura departamental. En aquest sentit, s'ha de recordar la regulació que l'article 23 de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics, abans esmentat, fa del personal directiu:

1. El personal directiu de les agències estatals és el que ocupa els llocs de treball determinats com a tals en l'Estatut de les mateixes agències en atenció a l'especial responsabilitat, competència tècnica i rellevància de les tasques que tenen assignades.

2. El personal directiu de les agències estatals és nomenat i cessat pel seu Consell Rector a proposta dels òrgans executius, atenent criteris de competència professional i experiència entre titulats superiors preferentment funcionaris, i mitjançant un procediment que garanteixi el mèrit, la capacitat i la publicitat.

El procés de provisió podrà ser realitzat pels òrgans de selecció especialitzats a què es refereix l'apartat 1 de l'article 20, els quals han de formular una proposta motivada al director de l'agència estatal, incloent-hi tres candidats per a cada lloc per cobrir.

Quan el personal directiu de les agències tingui la condició de funcionari, restarà en la situació de servei actiu en el respectiu cos o escala o en la que correspongui d'acord amb la legislació laboral si es tracta de personal d'aquest caràcter.

3. L'Estatut de les agències estatals pot preveure llocs directius de màxima responsabilitat per cobrir, en règim laboral, mitjançant contractes d'alta direcció.

4. El personal directiu està subjecte, en el desenvolupament de les seves cometes, a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia, eficiència i assoliment de la legalitat, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que li hagin estat fixats.

5. El personal directiu percep una part de la seva retribució com a incentiu de rendiment, mitjançant el complement corresponent que valori la productivitat, d'acord amb els criteris i percentatges que estableixi el Consell Rector, a proposta dels òrgans directius de l'agència estatal.

El tractament de la figura del directiu públic per part de l'Estatut d'autonomia, que el preveu dins la regulació de l'organització de l'Administració de la Generalitat, amb competència exclusiva d'aquesta (article 150), el seu paper de titular d'unitats de gran importància en l'organigrama de l'Administració i les seves entitats instrumentals, les relacions que ha de mantenir amb l'àmbit polític i l'estrictament tècnic, i la conveniència de diferenciar-lo de l'àmbit de la funció pública en sentit estricte, aconsellen regular aquesta figura de manera diferenciada de la regulació de la funció pública, bé dins d'una norma reguladora de l'organització de l'Administració o bé amb una norma pròpia: l'Estatut del directiu públic.

10.2. Recursos pressupostaris

Una de les característiques del volum de gestió pressupostària és la seva variabilitat, tant pel que fa als diferents departaments en relació amb el volum total de l'Administració de la Generalitat com pel que fa al pressupost corresponent a cada departament.

El pressupost és un element important de l'òrgan. El volum de pressupost que gestioni l'òrgan pot incidir directament en la importància que pugui tenir aquest òrgan i fins i tot en la seva raó d'existir. És evident que qualsevol unitat directiva hauria de gestionar un pressupost mínim, encara que fixar aquest mínim resulta molt difícil ja que s'han de tenir en compte altres característiques de la unitat. Les funcions i activitats de la unitat directiva condicionaran el volum de gestió del pressupost.

Al Departament d'Economia i Finances, pel que fa al seu àmbit competencial, li correspon valorar i informar sobre els projectes de disposició de creació, modificació o supressió d'unitats directives departamentals i d'estructura orgànica i sobre la creació, modificació o supressió de les entitats instrumentals, tenint en compte aspectes com la disponibilitat o no de dotació pressupostària o, si és el cas, el volum de pressupost que gestionaria la unitat directiva afectada.

Taula 8. Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2010.

Resums dels estats d'ingressos i de despeses

Àmbit: sector públic (milers d'euros)

Classificació d'ingressos per subsectors

Subsectors	Operacions Corrents	Operacions de Capital	Operacions no financeres	Operacions financeres	TOTAL
Generalitat	22.786.278,9	313.636,8	23.099.915,7	9.418.811,8	32.518.727,0
CatSalut, ICS i ICASS	13.675.692,9	326.684,3	14.002.377,3	85.389,7	14.087.767,0
Ent. autònomes administratives	864.009,6	31.752,6	895.762,2	30.193,3	925.955,5
Ent. autònomes comerc. i fin.	49.690,1	7.359,5	57.049,6	80.867,2	137.916,8
Entitats de dret públic	2.016.570,6	1.828.067,5	3.844.638,1	2.822.544,2	6.667.182,3
Societats mercantils	1.042.382,0	1.000.159,8	2.042.541,8	983.253,8	3.025.795,6
Consorcis	2.835.066,1	138.903,6	2.973.969,7	124.824,0	3.098.793,7
Fundacions	618.671,3	25.661,2	644.332,5	3.813,5	648.146,0
Total	43.888.361,5	3.672.225,3	47.560.586,9	13.549.697,5	61.110.284,4
Ingressos consolidables	17.976.285,6	1.821.815,0	19.798.100,6	1.612.917,5	21.411.018,1
TOTAL CONSOLIDAT	25.912.075,8	1.850.410,3	27.762.486,1	11.936.780,0	39.699.266,1

Classificació de despeses per subsectors

Subsectors	Operacions Corrents	Operacions de Capital	Operacions no financeres	Operacions financeres	TOTAL
Generalitat	26.806.913,9	2.410.367,0	29.217.280,8	3.301.446,7	32.518.727,5
CatSalut, ICS i ICASS	13.675.692,9	326.684,3	14.002.377,3	85.389,7	14.087.767,0
Ent. autònomes administratives	874.864,3	50.783,6	925.647,9	307,6	925.955,5
Ent. autònomes comerc. i fin.	47.322,5	1.803,4	49.125,9	88.790,9	137.916,8
Entitats de dret públic	2.000.325,1	2.272.585,8	4.272.910,9	2.394.271,4	6.667.182,3
Societats mercantils	1.209.259,7	1.635.876,3	2.845.136,0	180.659,6	3.025.795,6
Consorcis	2.801.769,0	224.886,0	3.026.654,9	72.138,7	3.098.793,6
Fundacions	611.655,5	27.830,4	639.485,9	8.660,1	648.146,0
Total	48.027.802,9	6.950.816,8	54.978.619,6	6.131.664,7	61.110.284,3
Despeses consolidables	17.978.604,9	1.821.982,4	19.800.587,3	1.610.430,9	21.411.018,1
TOTAL CONSOLIDAT	30.049.198,0	5.128.834,4	35.178.032,3	4.521.233,8	39.699.266,1

Font: resums dels estats d'ingressos i despeses. Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2010. Departament d'Economia i Finances.

10.3. Recursos materials i tecnològics

L'existència d'un òrgan determina la necessitat de disposar d'una sèrie de recursos materials i tecnològics. Com a recursos materials es poden considerar elements tan diversos com l'espai físic o el material de treball (la taula, etc.). Com a recursos tecnològics es poden considerar bàsicament dos elements: el sistema de comunicació i el sistema informàtic.

La inexistència o l'escassetat d'aquests recursos impedeix que l'òrgan, com a tal, pugui efectuar la seva tasca i, per tant, es tractaria d'un òrgan que existiria només formalment. També s'ha de fer aquesta reflexió a l'hora de crear un nou òrgan; si aquest no disposa dels recursos materials i tecnològics suficients, no s'ha de crear.

A l'hora de crear un òrgan, se n'han d'analitzar les activitats i considerar quins sistemes d'informàtica i de comunicació necessita, com també quines són les relacions amb els òrgans existents o amb els ciutadans, amb altres administracions públiques, etc. També s'ha de fer una anàlisi dels mitjans informàtics dels òrgans ja existents, de manera que es pot arribar fins i tot a la conclusió que no és necessària la creació d'un o diversos llocs de treball o d'un òrgan, sinó que el que s'ha de fer és dotar els òrgans ja creats d'uns recursos tecnològics més potents o utilitzar més eficaçment els recursos disponibles.



**La unitat bàsica de l'organització
de l'Administració: el lloc de treball**



11.1. La relació de llocs de treball

La totalitat dels llocs de treball estructurals (és a dir que no siguin provisionals) corresponents a funcionaris, personal laboral i personal eventual han de constar a la relació de llocs de treball corresponent. Segons l'article 29 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, la relació de llocs de treball és pública i ha d'incloure tots els llocs de funcionaris, laborals i eventuais existents en l'Administració de la Generalitat. El contingut de les relacions de llocs de treball ha de ser almenys el següent:

- a) La denominació i les característiques essencials dels llocs.
- b) Els requisits essencials per ocupar-los.
- c) El complement de destinació i, si s'escau, l'específic, si són llocs de personal funcionari.
- d) El grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable per als llocs de caràcter laboral.
- e) La forma de provisió dels llocs i, per als casos determinats per l'article 50 del text legal esmentat (concurs), els sistemes d'accés.
- f) Els requisits que han de complir els funcionaris d'altres administracions per poder accedir als llocs de treball mitjançant la corresponent convocatòria de provisió.

Sobre la relació de llocs de treball es poden concretar les característiques següents:

1. Encara que ha estat una qüestió controvertida, els tribunals de justícia han posat de manifest una evolució respecte de la seva consideració i, així, la STS de 5 de març de 2009 afirma que: «certa jurisprudència ha entès que les relacions de llocs de treball, encara que són encabibles en la matèria de personal, participen de la naturalesa pròpia de les disposicions de caràcter general, i existeix una doctrina consolidada que reconeix que les relacions de llocs de treball aprovades per les administracions públiques en l'exercici de les seves potestats organitzatives tenen la naturalesa normativa atenent el seu caràcter ordinamental i les notes de generalitat, abstracció i permanència que s'hi

succeeixen, diferenciant-les dels actes amb destinatari plural i indeterminat però sense contingut normatiu».

2. Mitjançant la relació es poden crear, modificar o suprimir llocs de treball de qualsevol nivell, si es donen els supòsits legals necessaris.

3. Per al personal funcionari, s'hi fixa el nivell de destinació i el complement específic, fins i tot en el cas dels llocs de treball que encapçalin òrgans actius o àrees funcionals que figurin en les disposicions sobre estructures orgàniques.

4. La relació de llocs de treball no pot suplir en cap cas l'absència de disposicions normatives sobre estructures orgàniques.

D'entrada, seria convenient que els llocs de treball que consten a la relació i que, per tant, existeixen legalment, amb caràcter general estiguessin pressupostats. En principi, si un lloc de treball no està pressupostat i, per tant, està vacant, és un lloc que es pot considerar innecessari i que s'hauria de suprimir, llevat que aquesta circumstància sigui merament conjuntural i es resolgui en un termini raonable o que alguna raó excepcional fonamenti el contrari. No obstant això, és possible que sigui convenient mantenir un nombre reduït de llocs de treball sense pressupostar per tal de facilitar als departaments la gestió del personal.

En qualsevol cas, la relació de llocs de treball ha de recollir llocs de treball pressupostats i llocs no pressupostats. Igualment, la incorporació d'un lloc de personal funcionari a la relació consisteix a especificar: el nom del lloc, el nivell de destinació, el complement específic, el grup (subgrup) de titulació, la forma de provisió, la localitat, la norma reguladora de les funcions, el tipus de lloc, la titulació específica, l'horari, la mobilitat entre administracions, les observacions, la formació específica, les dotacions, el cos de pertinença i el col·lectiu de cossos.

Els llocs de treball que han d'ocupar funcionaris es poden dividir en llocs de comandament, llocs singulars i llocs base.

11.2. Llocs de comandament

Tal com s'ha exposat, els llocs de comandament es caracteritzen, bàsicament, pel fet que tenen adscrit un nombre significatiu d'efectius humans. El lloc de comandament (Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre) està directament relacionat (identificat) amb l'òrgan actiu (Llei 13/1989, de 14 de desembre), amb la qual cosa ens trobarem davant d'un lloc de comandament-òrgan actiu quan hi hagi una pluralitat significativa d'efectius adscrits, altres òrgans subordinats o quan executi funcions que determinen la seva configuració com a òrgan actiu (per exemple, producció d'efectes jurídics respecte de tercers).

Aquest model deriva de la legislació actual, però amb un canvi normatiu es podria diferenciar clarament i tractar de manera diferent l'òrgan actiu i el lloc de comandament, de manera que el titular d'un òrgan actiu no hagués d'ocupar un lloc de comandament. Això seria molt positiu ja que la vinculació entre lloc de comandament i òrgan actiu és molt forçada i únicament respon a la normativa vigent. És evident que en moltes ocasions el titular d'un òrgan actiu, que es justifica únicament per les funcions atribuïdes, no té la condició real de lloc de comandament en el sentit que no dirigeix un nombre important d'efectius i la seva situació s'apropa més, per exemple, a la figura del lloc singular.

Dins de l'estructura orgànica, al lloc de comandament correspon la direcció i l'organització del treball dels efectius dedicats a l'execució de les funcions atribuïdes a l'òrgan que encapçala el lloc de comandament. Aquesta situació s'observa clarament en aquelles unitats que tenen atribuïda l'execució de funcions que generen volums importants de gestió i en les quals, per tant, és necessari disposar d'uns recursos humans plurals i, fins i tot, en moltes ocasions, d'una estructura orgànica subordinada per dur a terme aquesta execució.

La configuració d'un lloc de treball com a lloc de comandament no és una configuració totalment oberta, sinó que hi ha uns límits que fan que determinats llocs de treball no es puguin configurar com a llocs de comandament perquè no reuneixen els requisits necessaris (per exemple, perquè no comanden efectius). Si un determinat lloc de treball no es pot configurar com a lloc de comandament, hi ha dues possibilitats per configurar aquest lloc: lloc singular i lloc base.

Els nivells estan vinculats directament als càrrecs de comandament de la mateixa manera que ho estan a la resta de llocs de treball. Per a cada tipus de lloc de comandament, però, existeixen uns límits màxims i mínims. Així, els negociats dels subgrups C1 i C2

tenen intervals de nivells alts, fora dels reservats als subgrups A2 i A1. Les seccions (només accessibles per als subgrups A1 i A2) tenen assignats els 22 (l'import més elevat), 23 i 24 (els imports més baixos). Els serveis es vinculen als 24, 26 i 27 (els imports més baixos). Les subdireccions generals es vinculen als 27, 28, 29 i 30.

11.3. Llocs singulars

La referència legal s'ha de buscar a l'article 62 del Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, vist anteriorment.

Els llocs singulars no es poden considerar, des del punt de vista organitzatiu, com a òrgans (no entrem aquí en les diverses teories que ha produït la doctrina administrativista sobre els òrgans administratius). Es tracta de llocs diferenciats dels òrgans actius i dels llocs de comandament en particular.

Els llocs singulars tenen un àmbit funcional l'execució del qual s'exhaureix mitjançant el treball del titular que l'ocupa o, si més no, quan requereix recursos de suport, aquests actuen com a elements assistencials sense que això comporti que el titular del lloc tingui com a activitat principal o molt important el seu comandament.

El lloc singular es caracteritza per les funcions que té atribuïdes i pel fet que o bé no té efectius subordinats o, si en té, en relació de dependència, són en nombre molt reduït. Així mateix, tampoc no disposa d'una estructura orgànica adscrita. Si el lloc tingués un nombre d'efectius considerable o una estructura subordinada ens trobaríem davant d'un òrgan actiu-lloc de comandament, i no davant d'un lloc singular.

Un lloc de comandament està condicionat per la necessitat de creació prèvia de l'òrgan actiu corresponent per decret o ordre, de manera que la relació de llocs de treball es limita a concretar o desplegar les previsions de la norma (i a fer-ne la valoració i classificació), mentre que la creació, modificació o supressió d'un lloc base o singular s'ha de fer totalment mitjançant la relació de llocs de treball, sense necessitat de cap norma d'estructura prèvia. L'aprovació de la relació de llocs de treball requereix un acord del Govern, si no tingués delegada la competència en la Comissió Tècnica de la Funció Pública, que fa públic el conseller competent. No obstant això, les disposicions normatives, quan regulin les funcions dels òrgans, han de donar cobertura a les funcions dels llocs singulars que en depenguin.

El lloc singular és el lloc que, per la naturalesa de les funcions que té atribuïdes s'individualitza o es distingeix de la resta de llocs de treball. El tipus de funcions determinants del lloc singular varien segons el lloc de què es tracti. Són funcions que s'escapen de les que són les bàsiques pròpies dels diversos cossos de funcionaris que integren els dife-

rents grups o subgrups i que no constitueixen el contingut estàndard o més habitual de les funcions dels llocs de treball que han d'ocupar funcionaris d'un cos determinat, segons la seva titulació. Poden ser funcions d'assessorament, d'assistència, d'anàlisi, d'estudi, de coordinació, etc., respecte a matèries específiques i diferenciades.

Per exercir les funcions atribuïdes és necessari un grau de coneixements o d'experiència que no queden demostrats pel fet de superar el procés selectiu corresponent. També s'ha de tenir en compte que determinats llocs de treball singulars exigeixen una formació o preparació professional especial.

El fet que s'exigeixi un perfil professional o condicions específiques per ocupar un lloc determinat pot ser considerat com un indicador per qualificar el lloc com a singular.

El que s'ha exposat anteriorment no implica que el lloc de treball singular hagi de ser únic, és a dir que només hi pugui haver un lloc singular amb unes funcions específiques. Pot haver-hi diversos llocs singulars amb les mateixes funcions específiques i, per tant, amb la mateixa denominació. Aquesta denominació ha d'estar relacionada amb el tipus de funció atribuïda i, a més, ha d'indicar, d'alguna manera, el caràcter de lloc singular, però sense referir-se directament a aquesta condició. Així, es poden utilitzar termes com responsable o coordinador. S'han de rebutjar termes com ara *unitat*, *gabinet*, *oficina*... que fan referència a una estructura orgànica o organitzativa i que poden ser més propis de llocs de comandament.

Una altra diferència d'aquests llocs respecte dels llocs base és la forma de provisió. Evidentment, per tot el que s'ha exposat, no s'hauria de proveir aquest lloc mitjançant un concurs general, amb el qual es cobreixen els llocs base; s'ha de proveir mitjançant un concurs específic que valori els mèrits dels concursants a la vista de les funcions que s'hagin de desenvolupar. També, quan sigui convenient i estigui justificat, es podria obrir la provisió a la lliure designació. Aquesta és la línia que segueix la normativa vigent sobre funció pública.

Pot haver-hi llocs singulars a tots els grups o subgrups; tanmateix, per les característiques d'aquest tipus de llocs, aquests són més freqüents en els subgrups superiors A1 i A2. En aquest sentit, les dificultats per definir llocs singulars en els subgrups C1 i C2 deriven del caràcter de les funcions atribuïdes com a subgrup.

El lloc singular no és l'única alternativa al lloc de comandament. L'alternativa al lloc de comandament és el lloc singular i el lloc base amb una retribució adequada.

La figura del lloc singular no es pot generalitzar indiscriminadament. Únicament quan es produeixin els factors necessaris es podrà configurar un lloc com a singular. Així doncs, per tal que el model pugui funcionar correctament, és necessari un tractament adequat dels llocs base.

Un determinat lloc de treball, per les seves tasques, no es pot configurar com a lloc de comandament-òrgan actiu si no té els requisits necessaris perquè ho sigui (funcions pròpies d'un òrgan d'aquest tipus i/o efectius considerables adscrits i/o estructura orgànica subordinada), ni tampoc es podrà configurar com un lloc singular si no es produeixen les circumstàncies exposades anteriorment. Per tant, haurà de configurar-se com un lloc base amb una retribució adient que possiblement hauria de ser millor que la d'un altre lloc similar amb una dedicació o exigència inferior. El que no es pot fer és, sobre la base de circumstàncies alienes a la configuració d'un lloc com a singular (o de comandament), pretendre modificar la configuració d'un lloc base.

Els llocs singulars poden tenir qualsevol dels nivells adscrits al subgrup de què es tracti, ja que les característiques que configuren aquests tipus de llocs determinen aquesta configuració però no impliquen un nivell determinat per a tots els llocs singulars del mateix grup o subgrup. Evidentment, el nivell d'un lloc singular no pot ser superior al del titular de l'òrgan del qual depengui.

La figura del lloc singular està plenament reconeguda a la normativa actual sobre funció pública. Igualment, l'Administració general de l'Estat ha disposat històricament de la figura del «lloc singularitzat».

Quant a les àrees funcionals, ens remetem al que s'ha indicat anteriorment en comentar altres figures organitzatives.

11.4. Llocs base

La referència normativa s'ha de buscar en la legislació de funció pública (Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre).

Els llocs base són els que no tenen atribuïdes funcions específiques respecte de les generals que té el cos al qual pertany la persona que ocupa el lloc i, a més, no tenen adscrits ni una estructura orgànica subordinada ni efectius humans significatius. En definitiva, es tracta de llocs als quals corresponen les funcions bàsiques o substancials pròpies del cos o dels cossos a què ha de pertànyer un funcionari per ocupar-los. Aquests llocs no tenen unes funcions que els identifiquin respecte a la resta de llocs de la seva categoria, integrats al mateix àmbit. Per ocupar aquests llocs els funcionaris no necessiten una preparació o experiència superior a la que es demostra en el procés selectiu per accedir al cos o a l'escala corresponent, sinó la titulació i formació prevista a la relació de llocs de treball corresponent.

Els llocs base poden tenir diversos nivells, però el criteri que s'ha de seguir per determinar-los no és el del tipus de funcions que desenvolupen ni els criteris propis dels llocs de comandament. Un exemple de factor que cal tenir en compte seria qualsevol dels conceptes que integren el complement específic regulat a la normativa sobre funció pública (especial dificultat tècnica, grau de dedicació, responsabilitat, incompatibilitat, perillositat i penositat). Seria convenient que determinats llocs base poguessin tenir unes retribucions que permetessin configurar-los com una alternativa real als llocs de comandament i als llocs singulars.

En principi, els llocs base no han de tenir una denominació específica. Els llocs singulars i els llocs base no han de figurar a les disposicions normatives de caràcter orgànic (decrets o ordres d'estructura). Les variacions o les creacions dels llocs esmentats s'han de fer mitjançant la corresponent variació de la relació de llocs de treball.

11.5. Llocs reservats a personal eventual

Ens remetem a l'article 12 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, reproduït amb anterioritat.

L'Acord del Govern GOV/6/2007, de 16 de gener, pel qual s'estableix el nombre de llocs de treball reservat a personal eventual i es regulen determinats aspectes del seu règim, preveu que:

- S'estableix un nombre màxim de llocs de treball reservats a personal eventual dins l'Administració de la Generalitat, encara que es preveuen excepcions pel que fa al seu còmput i diferent tractament en funció dels departaments afectats.
- Els llocs reservats a personal eventual poden ser de caràcter estructural o d'assessorament especial i desenvolupament de polítiques sectorials. Dins els límits establerts a l'Acord del Govern, correspon a cada departament determinar el nombre i la tipologia dels llocs.
- Correspon a la Comissió Tècnica de la Funció Pública autoritzar la creació i/o la modificació dels llocs de treball de personal eventual a proposta dels departaments dins els límits fixats per aquest Acord.

Aquest tipus de lloc de treball s'hauria de crear si es donen els requisits següents:

a) S'han d'executar funcions que impliquen confiança o assessorament, sobretot, del president o conseller que no pot portar a terme l'estructura vigent. No han de tenir atribuïdes funcions executives. Per tant, és recomanable restringir-los a l'entorn de les persones que els nomenen.

b) El lloc de treball reservat a personal eventual no hauria de disposar d'estructura ni d'un nombre significatiu de persones adscrits, ja que en aquest cas el més lògic seria configurar-lo com un lloc de comandament. No obstant això, s'han de tenir en compte les peculiaritats dels gabinets dels consellers.

c) Se n'ha de justificar clarament la necessitat, a partir de l'aplicació de criteris res-

trictius a l'hora de crear aquests llocs. Especialment ha de quedar clar el fet que l'estructura organitzativa vigent no pot executar les funcions que s'encomanaria a aquests llocs, ja que, en principi, si és possible, hauria de ser l'estructura organitzativa existent la que executi aquestes funcions.

d) S'ha de valorar la precarietat d'aquests llocs a l'hora de decidir-ne la creació, les funcions atribuïdes i els recursos destinats, ja que es tracta de llocs vinculats directament a la situació de les persones que els nomenen.

12

**criteris per a la valoració, la creació,
la modificació i l'extinció d'estructures
orgàniques i organitzatives**



12.1. Criteris de valoració de les estructures i dels llocs de treball

En el circuit a què dóna lloc l'elaboració i l'aprovació de les disposicions normatives de creació, modificació o extinció d'estructures orgàniques intervenen, a part dels òrgans d'intervenció necessaris en tota disposició normativa, la Direcció General de Pressupostos —del Departament d'Economia i Finances—, la Direcció General de Funció Pública de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració i la Direcció General de Modernització de l'Administració (DGMA), també de la Secretaria esmentada del Departament de Governació i Administracions Públiques.

Els tres òrgans esmentats es pronuncien sobre aspectes diferents. La Direcció General de Pressupostos informa sobre la disponibilitat pressupostària dels òrgans i dels llocs afectats i sobre el compliment de la normativa vigent en matèria de despesa pública; la Direcció General de Funció Pública valora els llocs de treball i els adjudica el nivell corresponent, i la DGMA informa sobre l'estructura orgànica proposada pel departament corresponent, respecte de la qual, si convé, proposarà una estructura alternativa. La DGMA té presents els criteris reflectits en el conjunt d'aquest treball.

A la vista de la documentació presentada, la Direcció General de Funció Pública valora el lloc de treball que es proposa crear o modificar sobre la base de tres factors fonamentals: la competència, la solució de problemes i la responsabilitat.

a) Competència

Es valoren els coneixements i l'experiència necessaris de caràcter tècnic o especialitzat, gerencial o directiu, i humà.

1. Competència tècnica. És el conjunt de coneixements tècnics, experiències o habilitats necessaris per al desenvolupament normal d'un lloc de treball independentment de com s'hagin adquirit. S'ha de determinar l'amplitud del camp de coneixements (d'acord amb el nivell organitzatiu del lloc) i se n'ha de determinar la profunditat.

2. Competència gerencial. És la competència que requereix l'amplitud de la gestió que el lloc de treball ha d'assumir per integrar i harmonitzar recursos, activitats, fun-

cions, grups i objectius diferents. Té com a dimensions l'amplitud i magnitud de les funcions per integrar i la seva heterogeneïtat.

Aquesta competència gerencial pot ser operativa (la integració se centra en resultats) o conceptual (la integració se situa en el pla del pensament, per exemple: assessorament).

3. Competència relativa a la interacció humana. És la competència requerida per aconseguir resultats mitjançant altres persones, subordinades o no, interns o externs a l'organització.

S'ha de determinar la importància dels resultats i el grau de dependència d'altres llocs en la consecució d'aquests resultats.

b) Solució de problemes

Es mesura la qualitat i l'autonomia del pensament que requereix el lloc a l'hora d'identificar i definir els problemes que es presenten i trobar-hi una solució. Quan es mesura aquest factor es pondera la intensitat del procés mental amb què s'ha d'utilitzar la competència a l'hora d'analitzar, avaluar, raonar, construir o aportar solucions.

Aquest factor es mesura mitjançant dos elements: marc de referència, i exigència dels problemes.

1. Marc de referència. S'ha de tenir en compte l'autonomia del pensament necessària per identificar, definir i trobar solucions als problemes.

S'ha de determinar el marc en què es desenvolupa el pensament: estratègic (en relació amb la missió global de la unitat), tàctic (pla d'acció) i operatiu (realització). Igualment s'ha de determinar l'amplitud relativa d'aquest marc.

2. Exigència dels problemes. Mesura de la intensitat, l'esforç i la creativitat de pensament necessaris per trobar solucions als problemes que es plantegin. S'ha de considerar el grau de definició i de complexitat de les variables que afecten els problemes, en relació amb el coneixement exigít al lloc. El valor d'aquest factor és sempre un percentatge del de la competència: «es pensa amb part del que se sap».

c) Responsabilitat

Es mesura la capacitat que requereix el lloc per respondre tant de les accions i decisions preses com de les conseqüències que comportin. Aquesta avaluació implica mesurar i determinar la contribució del lloc als resultats de la unitat.

Aquest factor té tres dimensions: llibertat per actuar, magnitud i impacte.

1. Llibertat per actuar. Fa referència al nivell d'autonomia de decisió i d'acció que es concedeix a un lloc per aconseguir resultats. Està determinat pel grau i la naturalesa de la revisió o de la direcció que té.

En el procés d'avaluació s'ha de determinar el nivell màxim per a la unitat i el pla de la decisió (estratègic, tàctic o operatiu) i l'amplitud de la funció, o bé la intensitat i la freqüència amb què s'exerceix el control efectiu.

2. Magnitud. És l'equivalent econòmic de l'àrea o les àrees de la unitat afectades més significativament pel lloc. La dimensió econòmica ha de complir les condicions de ser anual, un valor constant i positiva.

3. Impacte. És la forma o manera que té un lloc de treball d'incidir, amb els seus resultats, en la dimensió econòmica identificada.

L'impacte pot ser:

— Indirecte, de naturalesa intel·lectual:

- d'informació, registre o incidental;
- d'assessoria, consell o ajuda.

— Directe, de naturalesa material:

- participació amb altres llocs en l'obtenció de resultats;
- responsabilitat única en els resultats.

En el cas d'una magnitud indeterminada l'impacte s'avalua en funció de:

- Les conseqüències derivades de l'error humà involuntari.
- La possibilitat de l'organització de detectar-lo i solucionar-lo sense un cost addicional excessiu.

12.2. Creació, modificació i extinció d'estructures orgàniques i organitzatives

Tal com han posat en relleu diferents treballs de la DGMA, el nombre d'òrgans administratius dins de l'Administració és excessiu a tots els nivells: secretaries sectorials, direccions generals, subdireccions generals, serveis, seccions i negociats.

La hiperinflació d'òrgans actius dins de l'Administració ha estat una conseqüència, entre altres factors, de la pressió interna del personal funcionari, que veu en els càrrecs de comandament la possibilitat de millorar professionalment i retributivament, davant les dificultats d'una carrera professional horitzontal alternativa al canvi en el lloc de treball.

També s'observa que actualment hi ha un gran nombre d'òrgans destinats a la prestació dels serveis interns del departament (òrgans de suport), fet que s'ha de tenir en compte a l'hora de valorar la creació o la modificació dels òrgans administratius. S'hauria de donar prioritat, tant com es pugui, als òrgans operatius de projecció externa respecte dels òrgans de suport, ja que són els que, tal com ja s'ha exposat, incideixen directament en la prestació del servei públic al ciutadà.

Igualment, s'ha de tenir en compte que la creació d'un òrgan com pot ser una direcció general provoca la creació de diversos òrgans o àrees funcionals inferiors. Aquesta és una tendència que es dona en tots els òrgans (excepte, lògicament, en el cas dels negociats). Per això, la creació d'un òrgan de nivell superior com pot ser una direcció general o una subdirecció general (o, fins i tot, un servei) té molta més transcendència en l'estructura orgànica derivada que la que pot tenir la creació d'un òrgan inferior, com pot ser una secció o un negociat.

Un aspecte interessant seria fer un seguiment posterior a la creació o modificació de les estructures orgàniques. Quan es proposa la creació o modificació d'un òrgan o de tota una estructura orgànica es fa sobre la base d'una previsió determinada. Convindria verificar si, passat un temps prudencial des del funcionament efectiu de l'òrgan o de la nova estructura orgànica, la previsió s'ha acomplert.

Es tractaria d'avaluar diversos aspectes: nombre d'expedients tramitats, nombre de consultes formulades, nombre d'informació facilitada, avaluació de l'eficàcia i l'eficiència de la

tasca administrativa sobre la base de la contraposició dels objectius i la realitat, i també l'eficiència dels resultats. Tot això en un termini que podria ser de sis mesos o un any.

Per eficàcia s'ha d'entendre el grau de compliment dels objectius i s'ha de partir de la comparació dels resultats realment obtinguts amb els resultats previstos. Per eficiència s'ha de considerar la relació entre els recursos utilitzats i els resultats obtinguts (béns produïts, serveis prestats, etc.).

La situació actual es podria descriure en els punts següents:

— Certa confusió entre la carrera professional i l'ocupació d'òrgans actius-llocs de comandament. L'estructura orgànica, destinada a una bona prestació de serveis, queda a vegades distorsionada per una altra finalitat sobreposada: la millora professional del personal adscrit a l'estructura esmentada, que pressiona i pot provocar la creació o modificació (augment del rang de l'òrgan) innecessària d'òrgans administratius.

Aquesta situació pot donar lloc al que es podria qualificar com a «corriment per elevació», és a dir, un òrgan determinat (per exemple: un servei), que passa a ser un òrgan amb una categoria superior (per exemple: subdirecció general), pot provocar que les seccions dependents del servei passin a ser serveis de la subdirecció general.

— Els camps d'actuació dels diferents òrgans no han estat sempre coherents, ja que, per la raó apuntada abans, a vegades aquests camps no es tenen prou en compte a l'hora de crear o modificar un òrgan. Així, en ocasions, ens trobem davant d'òrgans amb funcions similars o amb diferències poc significatives.

— Tendència a potenciar orgànicament els serveis centrals de suport horitzontal (secretaries generals) en comparació amb les direccions generals i, sobretot, amb els òrgans territorials.

L'alternativa a aquesta situació és la utilització adequada de la figura del lloc singular i del lloc base amb retribucions superiors a la mínima, si està justificat.

Els llocs singulars i els llocs base han de tenir un nivell inferior al del lloc de comandament titular de l'òrgan actiu al qual estiguin adscrits, ja que en cas contrari ens trobaríem davant d'una incoherència i es pertorbaria l'exercici de les funcions de comandament.

A l'hora de crear estructura s'haurà de tenir en compte, entre altres consideracions, si el superior té un nombre d'interlocutors directes que li permeten exercir les seves fun-

cions. És molt possible que, per exemple, una direcció general amb dos serveis no necessiti una subdirecció general, ja que el mateix director general pot coordinar i dirigir la tasca de tots dos serveis. En aquest cas no cal la subdirecció general com a simple òrgan coordinador o d'interlocució interna. En altres casos pot ser que el director general, pel tipus de tasques que desenvolupa (per exemple, les derivades d'una intensa projecció externa) necessiti un òrgan que coordini o dirigeixi els serveis adscrits i que, al mateix temps, supleixi l'absència del director general. Un model en el qual, sobretot, d'un òrgan d'alt nivell (per exemple, una direcció general) en depèn un únic òrgan que acapara el conjunt del personal normalment és discutible, ja que pot posar de manifest que un de tots dos òrgans és innecessari.

Igualment, tot òrgan actiu ha de tenir atribuïdes unes funcions prou rellevants per poder configurar-se com a tal. Aquestes funcions han d'aparèixer a la disposició normativa creadora o modificadora de l'òrgan en qüestió. La norma també ha de preveure la denominació de l'òrgan, la seva naturalesa (si no es dedueix de la denominació) i la seva dependència o integració. S'ha de rebutjar tot projecte de norma que no prevegi aquests continguts, com tampoc no es pot considerar fonamentada l'existència d'un òrgan les funcions del qual no evidencien la necessitat de crear-lo.

No es poden crear nous òrgans que comportin una duplicitat respecte d'altres ja existents, si no se suprimeixen aquests o se'n restringeix la competència (article 26.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, i article 11.3 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Tampoc no ha d'haver-hi duplicitats entre òrgans actius i àrees funcionals o llocs singulars.

Quan no es considera adequada la creació, la modificació o l'adscripció d'un òrgan, s'ha d'argumentar el pronunciament i s'han d'oferir opcions que estiguin dintre de la línia de racionalitat que ha de presidir qualsevol valoració d'estructures orgàniques.

Per tal de procedir a una reestructuració orgànica o a un redisseny organitzatiu s'hauria de passar per diverses fases, com ara les següents:

— Detectar la necessitat d'una reestructuració o reorganització, ja que l'estructura actual és deficient, o ho serà en un termini raonable de temps, perquè no respon a les previsions esperades o s'intueix una possibilitat de millora amb un canvi. Analitzar les causes que motiven les situacions anteriors. En tot cas s'han de tenir en compte aspectes com l'adequació a les polítiques a què ha de servir l'estructura o l'organització, els objectius i resultats per aconseguir, l'eficiència i l'eficàcia.

— Quantificar els recursos disponibles i els necessaris (recursos humans, econòmics, tecnològics...) i les possibilitats del marc normatiu. Valorar càrregues de treball, situació del personal, el servei que cal prestar, les necessitats, demandes i expectatives dels destinataris del servei, el que fan o faran altres unitats pròximes orgànicament o funcionalment, o bé properes pel servei que presten o per tenir els mateixos destinataris. Tenir en compte el que es demana per part d'instàncies superiors (per exemple, el nivell polític).

— Identificar el nou model organitzatiu desitjable. Valorar aspectes com la matricialitat o la divisionalització, la necessitat o no de disposar de personalitat jurídica pròpia, les relacions amb el conjunt de l'organització, sobretot els òrgans de nivell superior i els afectats pel seu àmbit d'actuació, el grau d'autonomia necessari, la delimitació de responsabilitats.

— Definir el primer nivell de l'estructura i passar tot seguit a les responsabilitats i funcions dels altres nivells per ordre descendent.

L'article 26.1 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, disposa que «la creació o la modificació d'un òrgan de qualsevol tipus que comporti un increment de la despesa pública exigeix la tramitació d'un expedient administratiu, en el qual s'ha de fer constar en quin departament s'integra, l'estudi econòmic del cost de funcionament i del rendiment o la utilitat dels seus serveis, i l'increment màxim de la despesa anual corrent i de la inversió anual o, si escau, plurianual prevista, sens perjudici del que disposa la Llei 10/1982, de finances públiques de la Generalitat». Aquí també s'ha de tenir en compte el que disposin les lleis de pressupostos.

És innegable l'impacte que la creació d'òrgans té en la despesa pública. Com més elevat és l'òrgan per crear, més increment de despesa es produirà, no solament per les retribucions del titular sinó per l'estructura i el personal que pot arrossegar. En el cas de la creació d'organismes o entitats també es produirà aquest efecte.

Qualsevol entitat, òrgan, àrea o unitat que es creï ha de disposar de dotació pressupostària ja que, en cas contrari, es crearà una instància virtual que pertorbarà el funcionament ordinari de l'organització o la unitat directiva afectada. Igualment, els efectius que han d'estar adscrits han d'existir realment o, en cas que es tracti de llocs de treball no ocupats, han de disposar de dotació pressupostària de manera que l'ocupació sigui immediata, sens perjudici de les matisacions que en aquest sentit s'indiquin en aquesta publicació.

L'Acord del Govern de 23 de setembre de 2008, preveu els criteris que cal tenir en compte a l'hora de crear i modificar les entitats del sector públic de la Generalitat i per a la incorporació o presa de participació d'aquesta en altres entitats. A més de valorar

els criteris de necessitat i de forma jurídica de les entitats proposades, es tenen en compte criteris sobre el control efectiu de les entitats, la manera d'exercir el control de l'entitat i la seva viabilitat econòmica i financera. Aquests criteris i la seva aplicació a cada projecte de disposició de creació, modificació o supressió d'entitats instrumentals de l'Administració de la Generalitat s'han de valorar i informar pel Departament d'Economia i Finances, com a departament competent en matèria de finances, i pel Departament de Governació i Administracions Públiques, com a departament competent en matèria d'organització de l'Administració.

Tal com indica l'Acord esmentat, 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 d'economies d'escala i d'abast i de pèrdua d'eficàcia; també dispersió en les formes jurídiques de les entitats desvinculades.

Els criteris continguts en l'Acord es poden resumir de la manera següent:

A) *Criteris de necessitat*

Per tal que la creació o la integració en una entitat sigui considerada com a necessària, el departament proponent ha d'acreditar que es compleixen les condicions següents:

a) L'activitat de l'entitat que es proposa constituir o participar ha de ser nova dins del sector públic de la Generalitat 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, ja sigui des dels òrgans departamentals de l'Administració, o bé des d'una altra entitat ja existent del sector públic de la Generalitat, ni mitjançant altres instruments, com ara 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.

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, que s'especifiquen de manera detallada en el text de l'Acord.

C) Criteris en relació amb el control efectiu de l'entitat i la manera 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 a 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 manera 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, se'n podrà exercir el control indirectament, si l'objecte i l'activitat de la participada està relacionat directament 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. En aquest cas, però, caldrà garantir que l'entitat participant disposa d'una estructura, circuits i procediments adequats per 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 òrgans de govern.

D) Criteris de viabilitat econòmica i financera

El projecte de creació o de participació en una entitat haurà de ser viable des del punt de vista econòmic i financer. A aquest efecte, no es consideraran econòmicament viables els projectes d'entitats que presentin alguna de les situacions següents:

a) Les que presenten com a necessaris un volum de recursos humans, materials i financers no proporcionat a l'activitat que ha de desenvolupar 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 manera excepcional, es podrà autoritzar la creació o participació en 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.

12.3. Regles per a l'elaboració de les disposicions normatives sobre estructures organitzatives

En el *Manual d'elaboració de normes de la Generalitat*¹³ s'especifica que la columna vertebral de la tècnica normativa és el principi de seguretat jurídica (article 9.3 de la Constitució). El Tribunal Constitucional s'ha referit a aquest principi en diverses sentències, entre les quals destaca la Sentència 46/1990, de 15 de març. El principi de seguretat jurídica, d'acord amb la Sentència esmentada, obliga al fet que la norma persegueixi la claredat normativa, de tal manera que els operadors jurídics i els ciutadans sàpiguen a què cal atènyer-se en relació amb la matèria sobre la qual es regula. Per tant, s'ha d'evitar provocar situacions confuses.

Tal com expressa la Sentència del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 d'octubre, la seguretat jurídica és «la suma de certesa i legalitat, jerarquia i publicitat normativa, irretroactivitat del que no és favorable i interdicció de l'arbitrarietat, sens perjudici del valor que per si mateix té aquell principi». Quant a la certesa, «els principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics exigeixen que la norma sigui clara perquè els ciutadans sàpiguen a què cal atènyer-se». El Consell Consultiu de la Generalitat es va expressar en el mateix sentit quan va manifestar que «la seguretat jurídica, com és sabut, té moltes dimensions, però el seu nucli més irreductible és aquell que protegeix la confiança del ciutadà en el dret, en les garanties de tot ordre que significa viure en una societat regulada per normes jurídiques. Això implica que aquest ciutadà ha de poder preveure les conseqüències jurídiques dels seus actes. Per tant, un element central de la seguretat jurídica és el coneixement i la certesa del dret que comporta no solament la publicació de les normes —principi reconegut també a l'article 9.3 de la Constitució—, sinó també «un ordenament jurídic format per normes precises i formalment publicades amb la major claredat i ordre possibles» (Dictamen núm. 153, de 23 de desembre de 1988).

Finalment, el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, en la Sentència de 6 de maig de 1980, manifesta la necessitat que l'instrument escollit respongui a «les

13. *Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració. Barcelona, 1992.

exigències de claredat i certesa de les situacions jurídiques volgudes per la directriu», com també a la necessitat d'eliminar tota incertesa jurídica que pugui produir la normativa interna contradictòria (Sentència de 4 d'abril de 1974, 167/73).

Sobre la base del que s'ha exposat anteriorment, el Manual esmentat assenyala una sèrie de principis pel que fa a l'elaboració de les disposicions normatives:

— Principi d'unitat formal dels textos.

— Principi d'economia. Les disposicions jurídiques s'han de formular breument, de manera concisa i en forma activa.

— Principi de claredat de les disposicions jurídiques. El destinatari de la norma i el comportament prescrit han de ser fàcilment individualitzats i identificats dins del text de la norma jurídica. La Sentència del Tribunal Constitucional núm. 46/1990, de 15 de març, manifesta que «l'exigència de l'article 9.3 de la Constitució, relativa al principi de seguretat jurídica, implica que el legislador ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa, ha de procurar que els operadors jurídics i els ciutadans sàpiguen a què cal atenir-se en relació amb la matèria sobre la qual es legisla, i ha d'evitar de provocar situacions objectivament confuses [...]. Cal promoure i buscar la certesa respecte a allò que és dret i allò que no ho és...». La claredat de la disposició ha de ser semàntica i normativa (en aquest últim cas ha d'expressar amb precisió el caràcter de norma i el valor jurídic que té la disposició de què es tracti).

— Principi de comprensibilitat del llenguatge normatiu. S'han d'evitar paraules i construccions lingüístiques inusuals. En l'elaboració del text normatiu ha de prevaler la perspectiva del ciutadà i no la dels òrgans que han d'aplicar el dret. Les normes jurídiques s'han de formular de manera que els drets puguin ser clarament reconeguts i realitzables. La qualitat, la comprensibilitat i l'apropament de la norma al ciutadà exigeixen:

- Una terminologia unificada i unívoca de tot el sistema normatiu.
- Una ordenació de matèries.
- Una reconducció de normatives disperses en normatives unificades.
- Una adequació de les perspectives de les disposicions jurídiques a les perspectives de les persones sotmeses a les normes.

És preferible buscar la integració en l'ordenament vigent que elaborar una norma nova per regular una situació determinada.

— Principi de precisió en l'expressió. Els experts encarregats de l'activitat normativa tendeixen a especialitzar-se i els sol mancar una visió de conjunt, la qual cosa produeix una terminologia sectorial. Cal utilitzar nocions jurídiques unitàries per afavorir la transparència i la comprensibilitat de l'ordenament jurídic. Tal com disposa l'article 3.1 del Codi civil: «les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seves paraules, en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius, i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, considerant fonamentalment el seu esperit i finalitat».

— Principi de l'ordre sistemàtic. La disposició normativa exigeix una estructuració interna coherent i d'aplicació general i ha de respondre a un ordre extern que afecti tot l'ordenament jurídic.

— Exigència, en general, d'una producció jurídica racional i, en particular, d'una programació de la producció jurídica. En aquest sentit cal fer referència a l'article 36 i següents de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, i al títol IV de la Llei 26/2010, de 3 d'agost.

Aquests principis es formulen sens perjudici d'altres principis de caràcter constitucional, com el de seguretat jurídica, interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics o legalitat, previstos a l'article 9.3 de la Constitució. També s'han de destacar, com a elements fonamentals que cal tenir en compte a l'hora d'elaborar les disposicions normatives, la necessitat, l'efectivitat i l'acceptació de les normes, com també la necessitat de redactar-les amb un estil convincent i mitjançant un procediment transparent.

Les disposicions normatives sobre estructures organitzatives són les disposicions de caràcter general que impliquen creació, modificació, refosa o supressió d'organismes o d'òrgans dels diversos departaments de l'Administració de la Generalitat. També s'inclou dintre d'aquest tipus de normes les que afecten les funcions i les adscripcions o integracions dels òrgans de l'Administració i dels organismes d'aquesta.

Pel que fa a aquesta qüestió, es poden fer les consideracions que s'exposen tot seguit.

— La redacció ha de ser clara, simple, precisa i ordenada. S'han d'evitar elements superflus i redundants i s'ha de mantenir una estructura funcional i lògica.

— Per raons de seguretat i claredat jurídica i organitzativa la norma ha de suprimir expressament els organismes, òrgans, àrees o unitats que s'han d'entendre suprimits i

s'han de derogar expressament les disposicions que s'han d'entendre derogades. Igualment s'ha d'evitar la proliferació de normes reguladores del mateix àmbit organitzatiu (departaments, unitats directives...). S'hauria d'intentar regular en una única norma l'estructura de tot un departament, encara que, pel que fa als seus organismes, cada organisme podria estar regulat en una norma.

– Les funcions s'han de redactar de manera imperativa i s'han de referir al resultat final de l'activitat que es porta a terme i no a les activitats preliminars.

– Les normes d'estructura han d'enumerar funcions i no activitats o tasques.

– L'enumeració de funcions ha de seguir una lògica de menor a major grau de detall. Les funcions d'una direcció general han de formular-se en termes més genèrics que els d'una secció, evitant que es repeteixin o s'utilitzin fórmules molt similars de funcions per a òrgans amb relació de dependència. També s'ha de seguir un ordre de major a menor importància i el que s'ha indicat en tractar les funcions en aquesta publicació. No obstant això, una alternativa (habitual en l'Administració general de l'Estat) seria repartir les funcions d'una unitat directiva (per exemple: una direcció general) entre diverses unitats directament dependents (per exemple: subdireccions generals). En aquest últim cas, però, s'ha de tenir en compte el diferent grau de responsabilitat dels titulars dels òrgans afectats.

– En l'enumeració de funcions o d'òrgans s'han d'utilitzar lletres, ja que això facilita posteriors remissions, modificacions o supressions parcials.

- Tipus de norma

La norma pot ser d'estructuració, de reestructuració o de modificació de l'estructura orgànica, o de modificació d'una norma anterior. En el primer cas es regula la nova estructura i en el segon cas es modifiquen expressament els articles afectats de la norma anterior («L'article X del Decret X queda redactat de la manera següent:...»). També pot haver-hi normes de creació o supressió.

Per *estructuració* s'ha d'entendre quan es regula una estructura *ex novo*; per *reestructuració* quan la reestructuració afecta tota o la major part de l'estructura, i per *reestructuració parcial* quan afecta una part limitada de l'estructura.

- Títol de la disposició

Al títol de la disposició es poden utilitzar expressions com ara:

– Decret... de..., de modificació de l'estructura orgànica de...

– Decret... de..., d'estructuració de...

– Decret... de..., de reestructuració de...

– Decret... de..., de reestructuració parcial de...

– Decret... de... creació de...

– Decret... de..., d'adscripció de...

– Decret... de..., de modificació del Decret...

No és adequat utilitzar expressions com «Decret de regulació...», ja que totes les normes regulen.

- Preàmbul

Al preàmbul s'ha de motivar la disposició normativa i s'ha de fer referència a la normativa que hagi motivat la disposició o de la qual hagi derivat. Això sens perjudici del que s'estableix al *Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya* en la part corresponent al preàmbul i a les disposicions directives i, en general, de qualsevol aspecte relacionat amb l'elaboració de les normes.

Al final del preàmbul es poden consignar les normes o norma legal en què es basa l'elaboració de la disposició (exemples: l'article 25.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, en l'ordre reguladora de negociats, l'article 25.1 en el decret regulador de seccions o òrgans superiors a aquestes, etc.).

- Capítols i articles

Si el contingut de la norma és ampli (per exemple, la reestructuració de tot un departament), es pot dividir la norma en capítols, cada un dedicat als òrgans més extensos: secretaria general, secretaries sectorials, direccions generals... El títol dels capítols ha de ser el nom d'aquests òrgans. El capítol 1 es pot dedicar a l'organització general del departament, si es considera oportú i sempre que no impliqui una repetició de la resta de la part dispositiva de la norma. Encara que s'ha de considerar com a excepcional, si l'extensió i el contingut de la norma ho fan aconsellable, aquesta es pot dividir en títols, però aquesta fórmula s'hauria de donar en aquells casos de normes molt extenses i/o amb marcat caràcter institucional.

Els capítols, excepcionalment, es poden dividir en seccions, d'acord amb les peculiaritats dels òrgans regulats. Únicament és obligatòria la utilització d'articles i, en principi, és suficient la utilització de capítols i d'articles. Molt excepcionalment, es poden utilitzar llibres (en refoses normatives de disposicions molt extenses, etc.)

Si el contingut d'un article s'ha de dividir, s'ha d'utilitzar la fórmula de l'apartat amb numeracions aràbigues. Si un article es divideix en apartats, tot l'article s'ha d'emmarcar dins d'algun apartat.

En principi, a cada article li ha de correspondre la regulació d'un òrgan, és a dir, la denominació i les funcions; en un altre apartat, dins del mateix article, es poden assenyalar els òrgans que en depenen. També es pot indicar la dependència en el primer apartat d'un article i en el segon regular-ne l'òrgan. Si es tracta de diversos òrgans dependents, a cada apartat li ha de correspondre un òrgan. Tal com s'ha dit anteriorment, en l'enumeració d'òrgans i de funcions s'han d'utilitzar lletres.

El títol de l'article ha de ser la denominació de l'òrgan regulat; si es regulen diversos òrgans, el títol ha de ser el de l'òrgan de què depenguin. Per exemple, en el cas d'un servei es pot indicar de la manera següent: *Òrgans del Servei de...* o *Òrgans dependents del Servei de...*

Si un article regula diversos òrgans, aquests han de tenir algun element en comú, fonamentalment la dependència orgànica d'un mateix òrgan. No es poden regular al mateix article dos òrgans amb dependència diferent, excepte per una causa justificada.

Dintre d'un capítol dedicat a un determinat òrgan no s'haurien de regular unitats adscrites o integrades a altres òrgans.

Exemple:

Article X

1. *El Servei X té com a funcions...*
2. *Depenen del Servei X les seccions següents:*
 - a) *Secció Y...*
 - b) *Secció Z...*

3. La Secció Y té atribuïdes les funcions següents:

(...)

- Primers articles

En els primers articles de les normes reguladores de departaments o d'unitats directives s'ha d'indicar l'estructura de l'òrgan que es regula. S'han d'indicar els òrgans que el componen i que depenen directament del titular del departament o unitat directiva i no els òrgans que integren alguns dels anteriors (per exemple, s'haurien d'indicar les subdireccions generals que depenen directament d'una direcció general; en canvi, si un servei s'integra en una d'aquestes subdireccions generals no s'ha esmentar en l'article).

- Disposicions addicionals

Amb caràcter general, aquestes disposicions han de regular els aspectes que no sigui possible o adequat regular a l'articulat de la norma, ja sigui per la seva especificitat o per la desconexió que pugui tenir amb aquest articulat. En concret haurien de regular:

- a) Els règims jurídics especials, com a matisació o addició de la part dispositiva.
- b) Les excepcions, les dispenses i les reserves a l'aplicació de la norma o d'algun dels seus preceptes.
- c) Les remissions a altres textos normatius.

Específicament, pel que fa a les normes reguladores d'estructura, s'han d'enumerar els òrgans, les unitats i les àrees funcionals que se suprimeixen com a conseqüència de la modificació o derogació d'una norma.

També es poden incloure aquí els canvis de denominació d'òrgans, unitats o àrees regulats en la norma que es modifica o deroga.

- Disposicions transitòries

Quan es tracti de decrets que afectin l'estructura existent, s'ha de tenir en compte la situació en què resten els negocis (després de la modificació dels òrgans de què depenen) fins que no es publiqui l'ordre corresponent. És per això que convé incloure dins

de les disposicions transitòries del decret, el text següent (en el cas en què, per exemple, es tracti d'una direcció general):

Els negociats de la Direcció General de... afectats per aquest Decret es mantenen mentre no es dictin les disposicions de desplegament corresponents...

Una altra disposició transitòria que s'hauria de tenir en compte és la següent:

Els funcionaris i el personal que resultin afectats per les modificacions orgàniques d'aquesta norma continuen percebent la totalitat de les seves retribucions amb càrrec als crèdits a què s'estaven imputant fins que s'adoptin les disposicions pressupostàries corresponents.

També s'hauria de tenir en compte el canvi en els llocs de treball afectats en la corresponent relació de llocs de treball.

- Disposicions derogatòries

Per raons de claredat i seguretat jurídica i organitzativa s'han d'especificar les normes o articles d'aquestes derogades per la nova norma.

- Disposicions finals

Amb caràcter general, en aquestes disposicions s'han de regular els preceptes següents:

a) Les autoritzacions o els manaments de continguts normatius, és a dir, els que s'adrecen a la producció de normes jurídiques.

b) Les modificacions del dret vigent produïdes per la norma jurídica.

c) La integració de la disposició normativa o de l'ordenament, especialment el règim de supletorietat.

d) Les clàusules de salvaguarda de disposicions normatives i de competències.

e) Les regles sobre l'entrada en vigor de la disposició normativa i la finalització de la seva vigència.

No és convenient preveure l'entrada en vigor de la norma el mateix dia de la seva pu-

blicació en el DOGC, encara que es pot preveure expressament un termini molt breu (per exemple, l'endemà de la publicació). En qualsevol cas ha d'haver-hi temps suficient perquè els afectats puguin estar-ne informats i es puguin donar les circumstàncies i preveure els mitjans indispensables per garantir una aplicació efectiva de la norma.

- Regulació per llei

Una llei, pel que fa al disseny organitzatiu, hauria de limitar-se a regular aquells aspectes que necessàriament s'han de preveure per una disposició d'aquest rang. Únicament es podrien preveure aquell o aquells òrgans col·legiats d'assessorament o participació que per la seva importància o el seu caràcter institucional es consideri convenient crear per llei o que sigui obligat. Tampoc no es pot valorar favorablement que la llei creï o reguli òrgans (com els actius) que poden ser creats i regulats per via reglamentària (com un decret). La regulació per llei dels òrgans esmentats dificulta enormement els futurs canvis o supressions que es vulguin efectuar i implica limitar l'executiu en l'exercici de les seves competències. Igualment, la creació per llei no aporta beneficis suficients com per justificar els inconvenients esmentats. Per les raons apuntades, una llei no ha de fer referència expressa a departaments amb la seva denominació concreta o als seus òrgans interns, sinó que s'han d'identificar pel seu àmbit competencial, per exemple, «departament competent en matèria de medi ambient».

En diverses ocasions s'ha intentat habilitar el Govern per poder modificar les previsions legals en aquest àmbit, ateses les dificultats que s'ha trobat l'executiu en intentar modificar estructures orgàniques i organismes. L'article 30 de la Llei 5/2007, de 4 de juliol, de mesures fiscals i financeres, permet en part aquesta habilitació, encara que s'ha d'entendre que és una habilitació limitada. L'article esmentat preveu que:

«S'habilita el Govern perquè dicti les normes d'organització adequades per a adaptar als canvis provocats per reestructuracions de departaments de l'Administració de la Generalitat les referències que disposicions amb rang de llei facin a departaments o a llurs òrgans en la regulació de llurs organismes o òrgans col·legiats.»

Tramitació de l'expedient

L'expedient s'ha de tramitar d'acord amb el procediment general de tramitació de les disposicions de caràcter general i, a més, s'hi ha d'incorporar la documentació específica i tenir en compte les fases pròpies de les disposicions normatives d'estructures orgàniques o organitzatives.

13

Regles sobre la creació, modificació o supressió d'òrgans o organismes de l'Administració de la Generalitat

Sobre aspectes generals

1. La Generalitat de Catalunya, en matèria d'organització de la seva Administració, té competència exclusiva sobre l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial i sobre les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

2. Els òrgans no posseeixen personalitat jurídica pròpia encara que puguin tenir un camp d'actuació autònoma limitat. Les entitats del sector públic sí que tenen personalitat jurídica pròpia.

3. S'ha de potenciar una administració tècnica, dotada convenientment de mitjans materials i tecnològics.

4. S'ha d'utilitzar amb flexibilitat el tipus d'estructura (clàssica o horitzontal) més idoni en cada cas. Es poden combinar aquests dos tipus.

5. S'ha de superar l'excessiva departamentalitat que caracteritza l'actuació de l'Administració de la Generalitat. Instruments de superació podrien ser els òrgans col·legiats amb les funcions adients, l'optimització d'òrgans col·legiats horitzontals d'alt nivell ja existents (per exemple, el Consell Tècnic); possibilitar, d'acord amb el marc legal adient, la dependència funcional d'òrgans i organismes de diversos departaments; facilitar la interrelació entre el personal de diversos departaments en àmbits d'actuació propers; utilitzar figures específiques (per exemple, els comissionats)...

6. En determinats àmbits els termes «òrgan» i «unitat» són pràcticament similars. A vegades el terme «unitat» s'ha considerat més ampli que «òrgan»; tanmateix, l'article 38 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, sembla que li dóna el sentit contrari. Per unitat directiva s'ha d'entendre aquelles unitats o òrgans amb un alt nivell competencial i de direcció, amb capacitat de decisió, com és el cas de les secretaries generals, les secretaries sectorials, les direccions generals i els organismes públics. Per unitats orgàniques s'ha d'entendre, bàsicament, l'estructura o les unitats internes departamentals (o d'organismes públics), integrades fonamentalment per òrgans actius.

Sobre els alts càrrecs

7. No és necessari ni, en principi, recomanable que de les secretaries generals depenguin direccions generals de línia, ja que el secretari general és la segona autoritat del

departament, centra les seves funcions en els serveis generals d'aquest i té legalment la funció de «coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament», amb la qual cosa se situa en una posició de preeminència respecte de la resta d'unitats directives del departament.

8. La creació de secretaries sectorials, comissionats i direccions generals ha d'estar justificada d'acord amb els criteris indicats en aquesta publicació. És millor crear secretaries sectorials que comissionats en els termes i per les raons indicades.

9. Convindria modificar la figura del comissionat marcant diferències amb figures properes com la secretaria sectorial i possibilitar comissionats que fossin consellers o alts càrrecs ja existents (per exemple, secretaris generals o sectorials).

10. L'atribució de funcions pròpies de les secretaries generals en favor de les secretaries sectorials o comissionats hauria d'estar motivada i molt justificada i s'hi haurien d'aplicar criteris restrictius. En qualsevol cas aquestes funcions s'haurien d'exercir sota la coordinació, el seguiment i, d'alguna manera, l'acceptació de la secretaria general.

S'han d'evitar confrontacions entre les secretaries generals i les secretaries sectorials, comissionats i direccions generals pel que fa a l'àmbit d'actuació dels serveis interns. La responsabilitat última d'aquests hauria de correspondre a la secretaria general.

11. S'han de potenciar les delegacions territorials del Govern, a les quals s'han d'atribuir, com a mínim, més funcions. A més, en aquells casos en què sigui possible, no seria necessari crear delegacions-serveis territorials departamentals, de manera que fos la delegació territorial del Govern corresponent la que actuaria al territori exercint les competències pròpies del departament afectat. En aquesta publicació es formulen diverses alternatives de configuració de l'estructura territorial de l'Administració de la Generalitat i se n'especifiquen els avantatges i els inconvenients.

Sobre l'estructura de les unitats directives

12. Quan estigui justificat és possible organitzar les unitats directives i els òrgans actius de nivell superior mitjançant àrees funcionals (si, per exemple, hi ha pocs efectius i de perfil molt professional).

13. Una divisió possible de les estructures orgàniques podria ser la configurada pels tres grans grups següents: unitats de planificació, unitats de gestió i unitats de suport.

14. L'estructura orgànica ha de ser coherent i s'han d'evitar estructures extremes o patologies estructurals (per exemple, una subdirecció general dotada únicament amb un negociat). També s'han d'evitar models com el d'un òrgan (secretaria sectorial, direcció general, subdirecció general, servei) del qual depengui únicament un òrgan subordinat que concentri tot el personal.

15. S'ha de distingir clarament entre: l'òrgan, el titular de l'òrgan i el lloc de comandament que encapçala l'òrgan (si és un òrgan actiu), i els òrgans, els llocs de treball i els efectius humans adscrits.

16. La direcció dels òrgans actius ha de ser exercida, d'acord amb l'article 24.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, per funcionaris de carrera. Per tant, no poden ser titulars d'un òrgan actiu ni funcionaris interins, ni personal laboral, ni personal eventual.

17. Els tres elements fonamentals de l'òrgan són: el personal, les possibilitats d'actuació (àmbit funcional) i els mitjans de què es dota l'òrgan.

18. La norma de creació dels òrgans, unitats laborals, unitats reservades a personal eventual i àrees funcionals ha d'indicar-ne les funcions, la denominació, la dependència o la integració i la naturalesa si aquesta no es dedueix de la denominació.

19. S'haurien d'aclarir les funcions d'òrgan actiu i d'òrgan consultiu (Llei 13/1989, de 14 de desembre).

20. Qualsevol òrgan actiu s'ha d'assimilar a subdirecció general, servei, secció o negociat. S'ha d'aplicar un criteri restrictiu a l'hora de denominar aquests òrgans de manera diferent de l'exposada (utilització dels termes àrea, oficina, gabinet... quan es tracti d'òrgans actius amb determinades funcions o òrgans actius d'organismes públics...).

21. La creació d'òrgans actius ha d'estar fonamentada clarament per tal de no caure en la creació d'òrgans innecessaris que pertorbin el funcionament de les unitats directives en què estiguin integrats i que puguin conduir a una hiperinflació d'aquest tipus d'òrgans.

22. La creació dels nous òrgans actius, unitats laborals o àrees funcionals ha d'implacar la supressió d'aquells llocs de treball de què deriven.

23. Un òrgan actiu està justificat quan les funcions que té atribuïdes aconsellen o obliguen a crear-lo (per exemple, en cas que emeti resolucions o actes que produeixen efectes

jurídics directes respecte dels ciutadans) o bé quan té adscrit un nombre significatiu d'efectius de tal manera que estem davant d'un lloc de comandament efectiu. Seria desitjable un canvi normatiu que permetés desvincular òrgan actiu i lloc de comandament de manera que no sempre el titular d'un òrgan actiu ocupés un lloc de comandament.

24. És millor crear llocs singulars que àrees funcionals, ja que això facilita posteriors modificacions o supressions i està més en sintonia amb la normativa vigent. Únicament s'han de crear àrees funcionals quan sigui necessari visualitzar determinades funcions singulars i diferenciades de les d'altres llocs de treball o òrgans, sense que es comandi personal (encara que el seu titular pot estar assistit per un nombre poc significatiu de persones) i sempre dirigides per personal funcionari. En tot cas s'ha d'especificar expressament a la norma que es tracta d'àrees funcionals; en cas contrari s'han d'assimilar a l'òrgan actiu corresponent. Si no s'indica cap dels dos extrems apuntats anteriorment, s'entén que l'àrea o unitat és dirigida per personal laboral, la qual cosa és una excepció dins de l'estructura departamental. També és millor crear llocs de treball reservats a personal eventual, mitjançant l'instrument adient, que àrees o unitats reservades a aquest tipus de personal; aquestes s'han de crear per decret quan sigui imprescindible i també s'haurà d'especificar que estan reservades a aquest tipus de personal.

25. S'ha de donar prioritat als òrgans operatius amb projecció externa per damunt dels de suport.

26. No es pot crear un òrgan, àrea o unitat que impliqui duplicar les funcions d'un altre ja existent (o d'un lloc singular) si no se suprimeix o es restringeix la competència d'aquest.

27. Les unitats directives, els òrgans actius i els llocs de treball creats haurien de romandre ocupats. No hi hauria d'haver òrgans i llocs vacants més que el temps necessari per proveir-los, encara que, per facilitar la gestió de personal, els departaments podrien disposar d'un nombre molt reduït de llocs de treball (no òrgans, àrees funcionals o unitats) vacants.

28. No s'ha de crear un òrgan quan les funcions i tasques que se li encomanarien poden ser efectuades per òrgans ja existents o persones que ocupin altres llocs de treball o mitjançant una major racionalització de la utilització dels recursos tecnològics.

29. S'han de potenciar figures organitzatives més flexibles i que facilitin l'actuació interdepartamental, com els directors de projectes o programes i els equips de treball. Igualment, s'haurien d'optimitzar els recursos amb la creació de *pools* (per exemple, de suport administratiu) que donin suport al conjunt de la unitat directiva.

Sobre la creació d'unitats directives i altres òrgans

30. La creació, la modificació o la supressió tant de la secretaria general adjunta, com de les secretaries sectorials, els comissionats, les direccions generals i les direccions de serveis s'acorden per decret del Govern. També mitjançant decret es creen, es modifiquen i se suprimeixen les subdireccions generals, els serveis, les seccions, els òrgans assimilats a aquests, les àrees funcionals, les unitats laborals (quan legalment no es prevegi el contrari) i les unitats reservades a personal eventual. No és convenient utilitzar una llei per crear les figures esmentades, ja que en dificultaria els canvis futurs i es condiciona innecessàriament l'executiu.

31. La creació, la modificació, els canvis d'adscripció o la supressió dels negociats i òrgans assimilats es fan mitjançant ordre del conseller corresponent.

32. En la creació d'òrgans col·legiats s'haurien de tenir en compte els criteris formulats en aquest treball: restriccions a l'hora de crear-los per llei, òrgan competent per crear-los, especificació de l'òrgan en què s'integra, composició, presidència, secretaria, funcions, durada i normes de funcionament.

33. S'hauria d'avaluar l'estructura orgànica i organitzativa passat un temps des de la seva creació per tal de comprovar si respon realment a les necessitats que la van justificar i si s'han complert les condicions o expectatives inicials.

Sobre la dependència i la coordinació

34. La dependència es pot fragmentar en dependència orgànica i dependència funcional. La primera faria referència a l'àmbit de funcionament de l'òrgan, àrea o unitat (com, per exemple, el règim interior) i la segona a l'exercici de les seves funcions. Sempre que sigui possible és millor no fragmentar la dependència. Una cosa diferent de la dependència és la coordinació, que pot implicar una direcció limitada (com, per exemple, l'establiment de criteris d'actuació) que no implica, necessàriament, jerarquia.

Sobre les entitats instrumentals

35. En ocasions no és necessari crear un organisme amb personalitat jurídica pròpia, n'hi ha prou amb dotar l'òrgan sense personalitat d'un grau d'autonomia suficient i dels instruments de vinculació o relació adients amb l'òrgan en el qual estigui integrat.

36. Seria adequat un canvi normatiu que simplifiqués al màxim els tipus d'organismes

públics a un de sol (sense considerar els consorcis), vinculat amb el departament d'adscripció per un contracte programa o contracte de gestió amb el contingut previst en aquesta publicació. Convindria que la llei es limités a autoritzar la creació d'un organisme públic i a fixar-ne les finalitats. L'organisme es crearia mitjançant l'aprovació dels seus estatuts pel Govern. Seria convenient que els organismes públics poguessin dependre funcionalment de diversos departaments per raó de la matèria quan sigui necessari i poguessin estar adscrits directament a determinades unitats directives departamentals (per exemple, secretaries sectorials).

37. Sens perjudici del que s'ha dit a la regla anterior i d'acord amb la normativa vigent, les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial o financer, com també les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat, s'han de crear mitjançant llei. Segons l'Estatut de l'empresa pública catalana (Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre), la llei de creació n'ha de determinar les funcions, els recursos econòmics que se li assignen i les bases de llur organització i règim jurídic. Per decret del Govern se'n desplegarà l'organització i el règim jurídic, i també s'aprovaran els estatuts, el departament al qual estiguin adscrites (encara que, a la pràctica, és la llei de creació la que fa aquesta última previsió) i els béns assignats. Els organismes autònoms de caràcter administratiu també s'han de crear per llei i la seva estructura s'ha de regular per decret del Govern (els negociats i assimilats orgànicament per ordre del conseller). Les societats mercantils, els consorcis i les fundacions depenen, pel que fa a la seva constitució o creació, de la decisió del Govern, en els termes que preveuen les disposicions aplicables (Estatut de l'empresa pública catalana, Acord del Govern de 23 de setembre de 2008, etc.).

38. Dins del marc normatiu actual, els organismes públics per crear han de ser organismes autònoms de caràcter administratiu o entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat (a més dels consorcis). Altres tipus estan desfasats i no són operatius (entitats autònomes de caràcter comercial, industrial o financer o entitats gestores de la seguretat social). No s'han de crear organismes que no es puguin situar en un dels dos tipus anteriors, ja que això va en contra del model general.

39. La creació d'entitats instrumentals ha d'estar clarament justificada en els termes assenyalats en aquest treball (necessitat, idoneïtat de la figura escollida, pressupost i dimensionament mínims, funcions executives...).

40. L'organisme autònom administratiu es crearia per dur a terme, principalment, activitats administratives i exercir potestats públiques, mentre que l'entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat efectuaria activitats de caràcter principalment comercial, industrial o financer amb contraprestació, que no corresponguin a les societats

mercantils; també podria prestar serveis públics, amb contraprestació o sense, i, excepcionalment, exercir potestats públiques quan la llei de creació així ho prevegi expressament.

41. La societat mercantil s'hauria de constituir o crear si s'han de desenvolupar activitats comercials, industrials o financeres especialment en àmbits en què el mercat té un paper molt rellevant. En cap cas pot exercir potestats públiques.

42. La fundació s'hauria de constituir o crear si l'objecte de l'entitat és exclusivament desenvolupar determinades activitats de foment o complementàries d'activitats públiques, i sempre que estiguin previstes també aportacions del sector privat. No ha d'exercir potestats públiques i la seva activitat no pot estar orientada principalment a la prestació de serveis públics o a la tinença de participacions empresarials.

43. El consorci s'hauria de constituir o crear quan es tracti de cooperar entre l'Administració de la Generalitat i altres administracions públiques per aconseguir finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les de l'Administració. Pot portar a terme activitats administratives i exercir potestats públiques.

44. Els organismes autònoms administratius estan encapçalats per un càrrec, normalment un director, generalment amb rang orgànic de director general, encara que, com en el cas del Servei d'Ocupació de Catalunya, podria tenir el de secretari general en els termes previstos pels secretaris sectorials, la qual cosa, tenint en compte el model organitzatiu, hauria de ser molt excepcional. En algun cas (per exemple, el Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya), la direcció és ocupada per un funcionari, amb l'assimilació orgànica adient. L'estructura d'aquests organismes seria similar a la de l'estructura departamental i, per tant, amb predomini d'òrgans actius. En el cas de les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat i de les societats mercantils, fundacions i consorcis, al capdavant no hi ha un alt càrrec (excepte que, com en el cas de l'ICS, la norma de creació o regulació digui el contrari) i l'estructura està condicionada pel tipus de personal que les integra.

45. S'han de tenir en compte les consideracions puntuals que sobre l'exercici de potestats públiques es fan en aquesta publicació.

46. Entre els organismes i els departaments d'adscripció ha d'haver-hi un contracte de gestió o contracte programa que reguli les relacions entre ambdós en els termes i amb el contingut indicats en aquest treball. El departament ha de mantenir funcions de

principal (planificació estratègica, avaluació...) i l'organisme, que ha de centrar-se en funcions executives, ha de gaudir d'autonomia en la gestió. El consorci pot tenir un tractament diferenciat d'acord amb el que s'assenyala en aquesta publicació.

47. La norma de creació d'un organisme independent ha de precisar clarament que es tracta d'un organisme d'aquest tipus, especificant els extrems indicats en aquesta publicació (nomenaments i cessaments de càrrecs de govern, durada en el càrrec, vinculació amb l'Administració, facultats...).

Sobre les funcions

48. Tots els llocs de treball han de tenir atribuïdes funcions. En el cas dels òrgans actius, les unitats i les àrees funcionals, aquestes han de figurar a la norma reguladora.

49. Les funcions atribuïdes a cada òrgan, àrea o unitat han de ser clares, concretes, congruents amb l'objectiu que s'ha d'aconseguir, diferenciades de les dels altres òrgans, àrees o unitats i no estranyes a les funcions pròpies del grup o subgrup de pertinença del seu titular. Les funcions dels òrgans jeràrquicament superiors han de donar cobertura a les dels òrgans subordinats i han de seguir una lògica de menor a major grau de detall, de més important a menys important...

50. Les funcions no s'han de confondre amb les tasques o activitats.

51. Han estat funcions típiques de les subdireccions generals: coordinar, controlar i supervisar, dirigir, organitzar, planificar, programar, etc.

52. En principi, no són funcions pròpies de les subdireccions generals: portar l'arxiu, documentar, encarregar-se de la normalització lingüística o documental, portar el registre, encarregar-se de la informàtica (bases de dades), etc.

53. Han estat històricament funcions dels serveis: controlar (supervisar), coordinar, assessorar, efectuar la gestió econòmica o pressupostària, informar (emetre informes), tramitar expedients, planificar, etc. Les funcions dels serveis a vegades coincideixen amb les de les subdireccions generals. S'ha de mirar amb cautela la creació de noves subdireccions generals; si és possible, s'han de crear serveis i no subdireccions generals.

54. No han estat funcions pròpies dels serveis les esmentades abans com a impròpies de les subdireccions generals.

55. Són funcions i activitats típiques de les seccions: informar (emetre informes), assessorar, preparar propostes de resolució, donar assistència tècnica o suport tècnic, executar, gestionar i administrar, realitzar estudis i anàlisis, etc.

56. Són funcions pròpies dels negociats: tramitar expedients, portar el registre, gestionar i administrar, documentar, portar l'arxiu, executar, prestar suport administratiu, recopilar dades o documentació, portar la biblioteca, etc.

57. No són funcions pròpies dels negociats: planificar, supervisar, programar, coordinar...

58. Pel tipus de funcions i tasques que són pròpies del negociat, no és convenient que l'ocupin, com a titulars, funcionaris del subgrup A1, ni tampoc adscriure-hi funcionaris d'aquest subgrup.

Sobre els llocs de treball, els seus titulars i els directius públics

59. A fi de no pertorbar l'exercici del comandament als òrgans actius i a les àrees funcionals, no s'hi han d'adscriure funcionaris d'un nivell superior al del titular.

60. Els òrgans, com també els llocs de treball en general, han de tenir els mitjans materials, tecnològics i humans necessaris per al seu funcionament correcte. Si això no és possible, no s'han de crear.

61. La relació («ràtio») entre llocs de comandament i llocs base o singulars ha d'implacar un mínim de llocs base o singulars que generi un autèntic exercici de comandament (l'ocupant del lloc de comandament dedica una part molt important de la seva activitat a aquest exercici), i els òrgans actius de rang superior (com ara subdireccions generals i serveis) haurien de tenir, en principi, diversos òrgans subordinats, excepte quan estigui justificat que no tinguin estructura subordinada. Aquestes «ràtios» s'han de matisar de la manera exposada en aquest treball.

62. Seria convenient que, en els termes indicats en aquesta publicació, els llocs de treball que constin a la relació de llocs de treball i que, per tant, existeixin legalment, estiguin pressupostats.

63. La relació de llocs de treball hauria d'assenyalar, almenys, la norma que regula les funcions dels llocs de comandament-òrgans actius i de les àrees funcionals.

64. La relació de llocs de treball no pot suplir en cap cas l'absència de disposicions normatives sobre estructures orgàniques ni modificar aquestes disposicions.

65. Al lloc de comandament li correspon la direcció i l'organització del treball dels efectius subordinats dedicats a l'execució de les funcions atribuïdes a l'òrgan que és encapçalat pel lloc de comandament.

66. El lloc singular és el que, per la naturalesa de les funcions que té atribuïdes, s'individualitza o es distingeix de la resta de llocs de treball i apareix com a tal a la relació de llocs de treball.

67. S'han d'utilitzar termes específics per denominar els llocs singulars (exemples: responsable, coordinador...) i no termes que signifiquin comandament.

68. Els llocs singulars poden gaudir de qualsevol dels nivells adscrits al subgrup de què es tracti.

69. Els llocs base són els que no tenen atribuïdes funcions específiques respecte de les bàsiques o substancials del cos a què pertany la persona que ocupa el lloc i que, a més, no tenen adscrita una estructura orgànica subordinada ni efectius humans significatius.

70. Els llocs base no han de tenir cap denominació específica. No obstant això, en alguns casos, denominacions com ara inspectors, etc., podrien referir-se a llocs base i no a llocs singulars.

71. Els llocs singulars i els llocs base no s'han de crear, modificar o suprimir mitjançant cap decret o ordre, sinó mitjançant la modificació corresponent de la relació de llocs de treball. En la creació, modificació o supressió dels llocs de comandament s'ha de tenir en compte el que prevegi la norma d'estructura. Les funcions dels llocs singulars han de tenir cobertura en les funcions de l'òrgan de què depenguin.

72. Convindria una regulació general de la figura del directiu públic professional, que hauria de ser especialment important en l'àmbit de les entitats instrumentals però també amb una forta presència en l'estructura departamental, ja que ocupa un espai clarament diferenciat de l'àmbit estrictament polític i de l'àmbit estrictament tècnic. Ens remetem al contingut d'aquesta publicació pel que fa a l'àmbit polític i al del directiu, al reclutament, els instruments de relació entre els directius i el responsable polític, les retribucions i altres característiques d'aquesta figura.

Sobre l'elaboració de les normes reguladores d'òrgans i entitats instrumentals

73. Són principis que cal tenir en compte a l'hora d'elaborar una norma, en els termes indicats en aquesta publicació: la unitat formal de textos, l'economia, la claredat, la comprensibilitat, la precisió en l'expressió, l'ordre sistemàtic, la racionalitat i la programació en la producció normativa.

74. La redacció de la norma de creació, modificació o supressió d'òrgans o entitats instrumentals ha de ser clara, simple, precisa i ordenada. S'han d'evitar elements superflus i redundants i s'ha de mantenir una estructura funcional i lògica.

75. Per raons de seguretat i claredat jurídica i organitzativa la norma ha de suprimir expressament els organismes, òrgans, àrees o unitats que s'han d'entendre suprimits i s'han de derogar expressament les disposicions que s'han d'entendre derogades. Igualment, s'ha d'evitar la proliferació de normes reguladores del mateix àmbit organitzatiu (departaments, unitats directives...). S'hauria d'intentar regular en una única norma l'estructura de tot un departament, encara que, pel que fa als seus organismes, cada organisme podria estar regulat en una norma específica.

76. Les funcions s'han de redactar de manera imperativa i s'han de referir al resultat final de l'activitat que es porta a terme i no a les activitats preliminars.

77. Les normes d'estructura han d'enumerar funcions i no activitats o tasques.

78. L'enumeració de funcions ha de seguir una lògica de menor a major grau de detall. Les funcions d'una direcció general han de formular-se en termes més genèrics que els d'una secció, evitant que es repeteixin o s'utilitzin fórmules molt similars de funcions per a òrgans amb relació de dependència. També s'ha de seguir un ordre de major a menor importància i el que s'ha indicat en tractar les funcions en aquesta publicació. No obstant això, una alternativa (habitual en l'Administració general de l'Estat) seria repartir les funcions d'una unitat directiva (per exemple: una direcció general) entre diverses unitats directament dependents (per exemple: subdireccions generals). En aquest últim cas, però, s'ha de tenir en compte el diferent grau de responsabilitat dels titulars dels òrgans afectats.

79. En l'enumeració de funcions o d'òrgans s'han d'utilitzar lletres, ja que això facilita posteriors remissions, modificacions o suppressions parcials.

80. En el títol de la norma s'han d'utilitzar expressions que assenyalin l'àmbit o objecte de la norma: modificació de l'estructura, estructuració (quan es regula una estruc-

tura *ex novo*), reestructuració (quan la reestructuració afecta tota o la major part de l'estructura), reestructuració parcial (quan afecta una part limitada de l'estructura), creació, adscripció, modificació del decret (ordre)... No és convenient utilitzar expressions com «Decret de regulació...», ja que totes les normes regulen.

81. Únicament és obligatòria la utilització d'articles i, en principi, quan sigui necessari perquè el contingut de la norma és extens, es poden utilitzar capítols. Els títols es poden fer servir quan la norma és molt extensa i/o amb marcat caràcter institucional. La secció és una divisió molt excepcional dels capítols. Molt excepcionalment es poden utilitzar els llibres. L'ordre és: llibres, títols, capítols, seccions i articles.

82. En principi, a cada article li ha de correspondre la regulació d'un òrgan, és a dir, la denominació i les funcions; en un altre apartat, dins del mateix article, es poden indicar els òrgans que en depenen. També es pot indicar la dependència en el primer apartat d'un article i en el segon regular-hi l'òrgan. Si es tracta de diversos òrgans dependents, a cada apartat li ha de correspondre un òrgan.

83. El títol de l'article ha de ser la denominació de l'òrgan regulat; si es regulen diversos òrgans, el títol ha de fer referència a l'òrgan de què depenguin.

84. Si un article regula diversos òrgans, aquests han de tenir algun element en comú, fonamentalment la dependència orgànica d'un mateix òrgan. No es poden regular al mateix article dos òrgans amb dependència diferent, excepte per una causa justificada.

85. Dintre d'un capítol dedicat a un òrgan determinat no s'haurien de regular unitats adscrites o integrades a altres òrgans.

86. Si el contingut d'un article s'ha de dividir, s'ha d'utilitzar la fórmula de l'apartat amb numeracions aràbigues. Si un article es divideix en apartats, tot l'article s'ha d'emmarcar dins d'algun apartat. En la regulació dels òrgans dins de l'articulat de la norma s'hauria de seguir el que s'indica en aquesta publicació.

87. Una llei, pel que fa al disseny organitzatiu, hauria de limitar-se a regular aquells aspectes que necessàriament s'han de preveure per mitjà d'una disposició d'aquest rang. Únicament es podrien preveure aquell o aquells òrgans col·legiats d'assessorament o participació que per la seva importància o el seu caràcter institucional es consideri convenient o sigui obligat crear o regular per llei. Tampoc no es pot valorar favorablement que la llei creï o reguli òrgans (per exemple, actius) que poden ser creats i regulats per via reglamentària (decret o ordre). La regulació per llei dels òrgans esmentats dificulta

enormement els futurs canvis o supressions que es vulguin efectuar i implica limitar a l'executiu en l'exercici de les seves competències. Igualment, la creació per llei no aporta beneficis suficients com per justificar els inconvenients esmentats. Per les raons apuntades, una llei no ha de fer referència expressa a departaments amb la seva denominació concreta o als seus òrgans interns, sinó que s'han d'identificar pel seu àmbit competencial, per exemple, «departament competent en matèria de medi ambient».

88. Pel que fa a qüestions com tipus de norma, títol, preàmbul (per exemple, motivació de la norma), capítols, articles, altres divisions de la norma, disposicions addicionals (aspectes que no és possible o adequat regular a l'articulat, per la seva desconnexió o la seva especificitat, règims jurídics especials, excepcions, remissions a altres normes...), disposicions transitòries (per tal de salvar temporalment situacions afectades per la norma i que aquesta no regula expressament, etc.), disposicions derogatòries i disposicions finals (autoritzacions o manaments normatius, modificacions del dret vigent, integració de la norma, clàusules de salvaguarda, entrada en vigor, etc.), s'ha de tenir en compte el que s'indica en aquesta publicació.

Sobre els criteris exposats

89. Pel que fa als criteris exposats al llarg d'aquesta publicació, s'ha d'entendre que es formulen sobre la base que l'Administració és una realitat canviant i susceptible de perfeccionament, i que, tant com es pugui, s'hi han d'utilitzar tècniques i elements propis d'altres àrees per aconseguir més eficàcia, eficiència i una major qualitat en els serveis que presta.

Bibliografia

Ariño Ortiz, Gaspar. «Regulación económica y modelo de Administración», a *Homenaje a Clavero Arévalo*. Civitas, 1994.

Baena del Alcázar, M. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos, 1988.

Bauzá Martorell, Felio J. *Aproximación a la Ciencia de la Administración*. Dykinson, 1999.

Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.) i altres. *Governança i bona administració a Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

Corona Ferrero, Jesús M. (coord.) i altres. *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, 1994.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo. *Descentralización y control del gasto público en España: un falso dilema*. Instituto de Dirección y Gestión Pública ESADE.

Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de derecho administrativo*. Tecnos, 1989.

Etapé i Triay, Salvador (ed.) i altres. *Cap a una nova Administració*. Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2003.

Fernández Pérez, Antoni (coord.) i altres. *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003.

GRETEL (Grup d'Estudis de Tècnica Legislativa). *La redacció de les lleis*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995.

Jiménez Asensio, Rafael. *La Administración única en el estado autonómico*. Institut d'Estudis Autonòmics; Marcial Pons, 1998.

Jiménez Asensio, Rafael. *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP, 1996.

Jiménez Asensio, Rafael i altres. *La dirección pública profesional en España*. IVAP; Marcial Pons, 2009.

Longo Martínez, Franciso (ed.) i altres. *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

Longo Martínez, Francisco. «Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional». *Papers ESADE*, núm. 130, novembre 1994.

López Jalle, Víctor. «Hacia una Administración integrada basada en la responsabilidad y en un marco de concurrencia: experiencias desde la Administración de la Generalitat de Cataluña». *Boletín Reforme*, núm. 28, 8 d'agost de 2003.

López Jalle, Víctor. «Una Administración caracterizada por su orientación hacia el ciudadano y por la redefinición del papel de los servidores públicos». *Boletín Reforme*, núm. 84, 10 de desembre de 2004.

Losada Marrodán, Carlos i altres. *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*. Comitè Assessor per a l'Organització de l'Administració. Barcelona. <<http://governacio-ap.intranet/wdgoa/public/marcs.htm>>

Malaret Garcia, Elisenda i altres. *Comentaris al règim estatutari dels empleats públics*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2009.

Martín-Caro García, Francisco i altres. *Las agencias estatales*. Iustel, 2007.

Martínez-Alonso Camps, José Luis i altres. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

Martínez Marín, Antonio. *Derecho Administrativo. La organización administrativa*. Tecnos, 1986.

Mintzberg, H. *La estructura de las organizaciones*. Ariel Economía, 1988.

Montoro Chiner, María Jesús. *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

Montoya Martín, Encarnación. *Las empresas públicas sometidas al derecho privado*. Marcial Pons, 1996.

Morera i Balada, Josep Ramon. *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.

Muñoz Machado, Santiago. *Servicio público y mercado*. Civitas, 1998.

Palomar Olmeda, Alberto. *La organización administrativa: tendencias y situación actual*. Comares, 1998.

Pérez Galvez, J. F. *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Comares, 2006.

Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. INAP, 2005.

Quermonne, Jean-Louis. *L'organització administrativa de l'Estat*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993.

Ramió i Matas, Carles. «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical», a *Instituciones y Desarrollo*, desembre 1999.

Sainz Moreno, Fernando i altres. *Tècnica Normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*. Generalitat de Catalunya. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1991. <<http://governacio-ap.intranet/wdgoa/public/marcs.htm>>

Santamaria Pastor, J. A. «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo». *Revista Civitas*, núm. 40.

Souvirón Morenilla, J. M. *La actividad de la administración y el servicio público*. Comares, 1998.

Generalitat de Catalunya. *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Departament de Governació i Administracions Públiques, 2005.

Generalitat de Catalunya. *Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya*. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1992. <<http://governacio-ap.intranet/wdgoa/public/marcs.htm>>

Generalitat de Catalunya. *Reflexió. Acció. Valor Públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.

Generalitat de Catalunya. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.