Propostes del Fòrum d'Entitats per a la Reforma de l'Administració (FERA) presentades en la consulta pública prèvia a l'Avantprojecte de llei de la Direcció pública professional

Els presents comentaris es lliuren, manllevant part del treball de l'Associació Catalana de Gestió Pública (ACGP), dut a terme l'any 2012, sobre l'Estatut de la Direcció Pública Professional (dpp) de Catalunya, que va ser promogut per diverses entitats que formen part del FERA i en col·laboració amb aquest Fòrum, per a respondre les propostes i preguntes per a orientar les aportacions facilitades per l'Administració, atès que s'hi contenen judicis i observacions que són plenament vigents i precisen la posició del FERA en la matèria (en cursiva).

Un cop enllestit aquest primer tràmit, es formulen unes propostes addicionals, per tal que siguin preses en consideració pels promotors de la norma.

a) Propostes i preguntes per a orientar les aportacions:

1. Quines característiques hauria de tenir una direcció pública professional per garantir una gestió eficient i imparcial dels serveis públics?

La descripció del marc de desenvolupament de la dpp, respon a la necessitat de dotar de contingut aquell espai intermedi de l'acció pública que se situa entre la política i l'administració. Es tracta d'identificar clarament una part de l'estructura organitzativa preexistent en qualsevol organització pública, per encomanar-li la funció de traduir el mandat polític en activitats operatives, en serveis concrets, assignant-li els recursos que han de fer possible l'assoliment d'uns objectius i fent-la responsable dels resultats obtinguts. En conseqüència, no s'està definint una classe de personal al servei de les administracions públiques, sinó configurant una institució organitzativa, amb característiques específiques, inherent i necessària a qualsevol organització complexa, que fins ara i en l'àmbit de les nostres administracions, ha estat mancada d'un marc de comportament reglat.

Cal pensar en una regulació de la dpp que no ha d'implicar la irrupció de nous llocs de treball de personal funcionari o laboral de les administracions públiques. Cal reconvertir els llocs de caràcter orgànic o executiu que ja existeixen en el perímetre de la direcció pública en llocs de DPP.

La dpp només és predicable de les **persones que actuen amb objectivitat i professionalitat** en l'exercici del càrrec, en conseqüència, la **competència professional** esdevé el criteri bàsic que ha de prevaler en l'accés a aquests llocs, de la mateixa manera que la permanència en els mateixos, com també una part de les seves retribucions, han de quedar condicionades a l'avaluació objectiva dels resultats obtinguts amb la seva actuació.

D'altra banda, per a assolir una gestió imparcial i eficient dels serveis públics, cal garantir també l'autonomia de gestió dels directius públics, i cal establir durades dels seus mandats que no coincideixin amb les dels legislatures.

En tot cas, la direcció pública professional hauria de caracteritzar-se per ser:

Una dpp capacitada i solvent, per contribuir a la millora dels serveis públics, mitjançant l'exercici de les seves funcions i l'aplicació de l'experiència, coneixements i aptituds que tresoregi.

Una dpp pragmàtica, és a dir que en el desenvolupament de les seves actuacions es guiï per la realització d'un exercici permanent d'anàlisi que li permeti destriar allò que és principal del que és accessori en les responsabilitats encomanades, ja que, davant de la gestió i l'administració d'uns mitjans escassos i la direcció d'una organització sempre limitada, cal que encerti en les decisions i l'optimització dels instruments que es disposen per executar-les, de manera que l'ajustament entre el que és útil i profitós i el que és necessari sigui el que de veritat determini el curs del seu capteniment.

Una dpp adaptable i versàtil, perquè és capaç d'anticipar-se als esdeveniments, fet que ha de permetre donar resposta immediatament a les necessitats que se'n deriven, a través de la fórmula que s'estimi més oportuna, sense que la assumpció de noves obligacions públiques generi més hipoteques que les d'afrontar-les mentre romanguin.

Una dpp permeable, oberta i acollidora, dominada per una cultura especialment sensible a la integració i a la incorporació de les noves tendències que, a la vegada, observi com una de les actituds que millora la seva eficàcia i eficiència, la capacitat d'absorbir tot allò que pugui anar en benefici d'un millor comportament organitzatiu, per evitar el foment de l'endogàmia i l'ancoratge en l'immobilisme.

Una dpp innovadora, on la predisposició a assumir riscos en la recerca de la millora contínua es consideri un valor positiu susceptible de recompensa, de la mateixa manera que l'apatia, la indiferència i la resistència al canvi siguin actituds que no tinguin cabuda.

Una dpp generosa amb el seu equip humà, que disposi de les capacitats per reconèixer i premiar l'esforç per la feina ben feta i generi prou estímuls i atractius per situar l'aparell públic com un àmbit de desenvolupament professional tant atractiu per a la captació de talent, com la resta dels sectors productius.

Una dpp amb una forta capacitat estratègica, que li ha de permetre, quan obtingui els resultats associats als objectius que s'hagi imposat, seguir projectant cap al futur el desenvolupament del negoci públic, sense que aquesta projecció resti sotmesa a aspectes conjunturals.

Una dpp transparent i sensible, capaç de fer arribar als ciutadans als quals serveix què és el que fa, com ho fa i per què ho fa, i que reconeixerà oportunitats de millora en la crítica a les seves actuacions, de manera que fomentarà l'escrutini i la seva avaluació com a fonts d'estímul per a un millor comportament públic.

I una dpp, encara, **intel·ligent, amable i democràtica.**

2. **Com es podria assegurar que l'accés als llocs de direcció pública es basi en criteris de mèrit, capacitat i idoneïtat?**

La primera recomanació que es pot fer als impulsor de la iniciativa, és que prenguin nota, analitzin i estudiïn el que, des de fa força temps, venen fent les organitzacions complexes del sector privat per captar el millor talent directiu. El recurs a persones independents, expertes en la identificació de les candidatures que s'ajustin millor als perfils directius que escau reclutar, és una pràctica que guia les actuacions de les organitzacions privades en aquesta matèria.

No cal descobrir la pólvora, el mercat de treball és ple d'organitzacions d'ampli espectre que volen evitar riscos i assolir l'èxit a l'hora d'assegurar una bona selecció dels seus directius, i per això fien aquesta feina als millors experts, cosa perfectament traslladable a la cosa pública -on, a més, és vital que els processos de selecció siguin àgils i no es complexifiquin innecessàriament.

Si es vertebra un sistema sota aquests paràmetres, és evident que els criteris que guiaran la presa de decisions de les persones expertes, que hagin de facilitar ternes de persones candidates als òrgans facultats per designar el/la dpp, seran els de l'avaluació dels mèrits, la capacitat, la idoneïtat, l'experiència professional i, probablement, l'actitud vers el servei públic.

Complementàriament, caldria garantir la imparcialitat dels òrgans que gestionen els processos selectius i que acaben fent les propostes de persones candidates. A aquest efecte, els seus membres haurien de ser avalats pel Consell Català de la Direcció Pública Professional, el qual ha de comptar amb participació de la societat civil. Caldria alhora que aquests òrgans haguessin de retre comptes periòdicament, tant a les institucions públiques com a la societat civil.

3. **Quines mesures creieu que serien adequades per garantir la responsabilitat i l'avaluació objectiva del personal directiu públic?**

Cal subordinar l'exercici de la dpp a una concreció del mandat, que permeti negociar la determinació dels objectius que s'han d'assolir, els recursos que s'assignen per fer-los possibles, la concreció dels compromisos de gestió, la descripció de les àrees de resultats clau, en termes de qualitat i quantitat, i la identificació dels instruments que facilitin el seu seguiment amb la verificació del treball realitzat i l'avaluació dels resultats assolits.

I tots aquest aspectes han de quedar reflectits en un acord de gestió, subscrit entre l'òrgan capacitat per designar la persona que exercirà la dpp i aquesta mateixa.

La dpp no es pot basar en mandats per temps indefinit, com tampoc en designacions sotmeses a la precarietat que comporta el cessament discrecional. Escau fixar un termini del mandat associat a l'assoliment d'uns objectius que, al marge del cicle de vida de l'organització, atorgui estabilitat a l'exercici de la dpp i fomenti una cultura de l'avaluació, de la qual se'n faci dependre la permanència en el càrrec.

A partir d'aquí, cal que hi hagi una rendició periòdica de comptes: el directiu públic hauria de ser avaluat pels seus referents polítics periòdicament (un cop a l'any) en relació als objectius que se li haguessin marcat al començament de l'exercici en qüestió, i les valoracions (així com els seus comentaris sobre les mateixes) haurien de fer-se per escrit. En cas de desacord del directiu amb les dites valoracions, aquel/a hauria de tenir l'opció de traslladar el seu greuge a un òrgan independent que n'hauria de poder fer la revisió.

D'altra banda, els responsables polítics a càrrec d'aquestes avaluacions haurien de rebre formació i assessorament tant respecte a aquesta funció seva com respecte a la definició d'objectius i (plans) que després servirien de base a l'avaluació.

4. **Com s'hauria de diferenciar la funció directiva professional respecte de la funció política i la funcionarial dins l'Administració pública?**

Si convenim que la funció política a l'Administració de la Generalitat, és exercida pels òrgans superiors, i aquests els identifiquem com aquells que disposen d'uns atributs que només d'ells són predicables.

- El president o presidenta és elegit pel Parlament d'entre els seus membres, i els consellers o conselleres són designats per aquest. Ensems, aquestes persones configuren el govern, òrgan superior també i màxim òrgan col·legiat de naturalesa política.
- Sobre els òrgans superiors recau la responsabilitat política de les actuacions de l'organització pública que actua sota la seva direcció, que es dirimeix en seu parlamentària.

I per altra banda, estimem que la desafortunada expressió de la funció funcionarial recau sobre:

- Persones que, mitjançant un vincle jurídic temporal o estable de caràcter estatutari o laboral, romanen al servei de les administracions públiques en posicions professionals de caràcter facultatiu, tècnic o de suport, fent efectiva la prestació de serveis públics.
- Persones professionals sotmeses a la responsabilitat administrativa que pugui derivar dels seus actes.

Podem concloure que quan parlem de DPP, ens estem referint a una tipologia de llocs de treball, les empremtes dels quals venen determinades pel compliment dels atributs següents:

- La DPP està formada pel conjunt d'òrgans actius i càrrecs que vetllen per la consecució dels resultats dels serveis que tenen encomanats, i que es fan efectius a través de les organitzacions que dirigeixen.
- La DPP assegura la posada en pràctica de les polítiques públiques, les normes i les directrius que emanen dels òrgans superiors, de govern o direcció política de cada administració pública o ens públic, mitjançant la participació directa en la seva formulació.
- La DPP comporta l'exercici de competències pròpies i delegades que vinculen l'organització i la direcció d'equips de persones, la gestió d'infraestructures o mitjans materials i l'execució del pressupost amb autonomia i responsabilitat.
- A la DPP li correspon l'execució de les decisions adoptades pels òrgans superiors, de govern o direcció política de l'administració i de la seva organització instrumental, la planificació i coordinació d'activitats i l'avaluació, la proposta i, si escau, la implementació de mesures d'innovació i millora en relació amb els serveis i activitats del seu àmbit competencial.

En conseqüència, sembla evident que la DPP ha de ser exercida servint amb objectivitat els interessos generals dels ciutadans, amb subjecció i observança de l'ordenament jurídic, i d'acord amb els principis d'actuació següents:

- Professionalitat, imparcialitat i integritat en l'exercici de les seves responsabilitats.
- Eficàcia, eficiència i transparència en la gestió dels recursos encomanats.
- Avaluació de la gestió i responsabilitat pels resultats.

Com a corol·lari, cal observar que per fer efectius aquests propòsits, la DPP està legitimada per adoptar decisions discrecionals en funció de paràmetres o criteris valoratius basats en els seus coneixements en matèria de gestió pública i en la seva experiència professional.

En un altre ordre de coses, la DPP també s'hauria de distingir per tenir unes durades dels seus mandats diferents de les durades de les legislatures parlamentàries.

5. **Quins beneficis espereu, com a ciutadania, d'un sistema de dpp dins la Generalitat i el seu sector públic institucional?**

Esperem que la implantació d'un sistema de dpp comporti que hi hagi un salt qualitatiu en la millora de la gestió pública, que porti a una major eficàcia (capacitat d'assolir els objectius), eficiència (ús òptim dels recursos) i qualitat de l'atenció a la ciutadania -en definitiva, polítiques públiques de major qualitat-. Esperem també una major previsibilitat de les decisions, un elevat grau d'integritat en la conducta dels directius públics, i una disminució dels casos de corrupció i de les corrupteles. A resultats de tot l'anterior, esperem finalment una recuperació de la confiança de la ciutadania en les institucions públiques, la qual hauria d'afavorir la governabilitat.

b) Altres consideracions

1. **L'estatut de la dpp de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic institucional o l'estatut de la dpp de Catalunya**

Aquest projecte no hauria de restringir el seu àmbit d'aplicació a l'Administració de la Generalitat i al sector públic instrumental. El Govern hauria de partir de la premissa que l'activitat susceptible de normació no reclama un tractament específic per a cada administració, sinó que el que convé és definir les característiques bàsiques d'una activitat -la de dirigir i gestionar serveis públics- que es desenvolupa arreu. En aquest sentit, els elements susceptibles de regulació reservats a la llei no difereixen d'una administració a l'altra. Els atributs bàsics que defineixen el comportament de les direccions generals dels departaments de l'Administració de la Generalitat, haurien de ser similars a aquells que són propis de les gerències municipals, universitàries o dels sectors públics vinculats a cada administració. En tot cas, el que la norma ha de garantir és que el tractament comú no lesioni les autonomies local i universitària, ni limiti les seves prerrogatives d'autoorganització, deixant prou marge per tal que, en cada cas, sigui possible el desenvolupament que correspongui.

Entenem doncs, que després d'un quart de segle parlant-ne, no hi ha cap motiu per ajornar allò que requereixen les administracions públiques catalanes, un tractament sinòptic del règim jurídic de la dpp aplicable arreu.

Adoba aquesta opinió, el vuit normatiu que es produeix en l'àmbit local, per poder desenvolupar la dpp amb seguretat, la qual cosa aboca les entitats locals a sotmetre la seva dpp a règims jurídics que impliquen frau de llei, com ara l'eventual, o que són impropis, com ara l'estatutari d'aplicació al personal funcionari.

En aquest sentit la STS 4148/2019, de 17/12/2019, ratificant el pronunciament del TSJ d'Extremadura de 9/2/2017, deixa sense atribucions a les entitats locals per regular el personal directiu, mitjançant els respectius ROF, i només habilita a fer-ho al Govern de l'Estat i a les comunitats autònomes, la qual cosa va provocar la modificació de l'article 306 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, mitjançant la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, per adaptar-lo als límits fixats jurisdiccionalment.

Tot plegat dona per resultat, un tractament fragmentat i insuficient d'una institució organitzativa -la dpp- que és d'urgent regulació per a tothom, sota el risc que si no ho fa la Generalitat o acabi fent l'Estat.

Davant d'aquesta situació, es proposen tres alternatives, dirigides a facilitar l'elaboració d'un avantprojecte que atengui aquestes necessitats.

a) Elaborar un avantprojecte de llei, de l'estatut de la direcció pública professional de Catalunya, que estengui el seu àmbit d'aplicació a l'Administració de la Generalitat, l'Administració local, les universitats públiques de Catalunya, i els respectius sectors públics, i que, mitjançant una disposició final, s'estableixi que l'entrada en vigor en el món local, les universitats i els respectius sectors públics, resti supeditada al termini que requereixin per adaptar-s'hi i preveure el desenvolupament que correspongui, a l'empara de l'autonomia local i la universitària.

b) Elaborar un avantprojecte de llei, de l'estatut de la direcció pública de Catalunya, d'aplicació directa i immediata a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, i que, mitjançant una disposició final, habiliti l'adhesió d'aquelles administracions locals i universitats públiques de Catalunya i els respectius sectors públics, que -fent ús de l'autonomia local i la universitària- així ho desitgin.

c) Mantenir l'àmbit d'aplicació que ara és preveu, incorporant una disposició final que contingui un manament al Govern, perquè en el termini d'un any, des de l'entrada en vigor de la llei, presenti un nou avantprojecte de llei, que sigui aplicable a totes les administracions catalanes i derogui el vigent.

2. Els continguts de la llei

Escau fer una darrera reflexió sobre els continguts de la llei, per assegurar que aquesta regula tot allò que li és propi i limita el seu desenvolupament reglamentari per quan sigui necessari.

S'estima que la llei hauria de regular els aspectes següents:

Capítol I
Principis generals

- Objecte
- Direcció pública professional – Definicions
- Principis que informen la direcció pública professional
- Àmbit d'aplicació
- Determinació dels llocs directius
- Règim Jurídic
- Règim de responsabilitats
- Règim d'incompatibilitats
- Condició de directiu/iva públic/a professional

Capítol II
Designació i acreditació

- Procediments de designació
- Convocatòries per a la designació de directives i directius públics professionals
- Nomenament o contractació de les persones designades
- Durada del mandat

Capítol III
Exercici de la direcció pública professional

- Situacions
- Acord de gestió
- Avaluació de la gestió
- Règim retributiu
- Remoció

Capítol IV
Competències en matèria de direcció pública professional

- Òrgans comuns a totes les administracions
- El Govern
- El Consell Català de la Direcció Pública Professional
- L'Institut de Direcció Pública Professional de Catalunya
- Competència per a la designació de les persones titulars d'òrgans directius

Disposicions addicionals, transitòries i finals

3. Recomanació final

Creiem que, una vegada elaborat el text de l'avantprojecte, fora bo que també se sotmetés a un procés de participació ciutadana similar al present, per tal de poder fer aportacions concretes sobre l'esborrany normatiu.

***