

# **Innovant la gestió pública local**

Ambit de treball número 5

## Membres del grup de treball

<b>Marc Pifarré</b> Coordinador ACM	<b>Manel Sanromà (Miquel Estapé)</b> Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge
<b>Daniel Gimeno</b> Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda	<b>Josep Antoni Frías</b> Diputació de Girona
<b>Joan Olivella</b> Diputació de Tarragona	<b>Joan Ubach</b> Diputació de Lleida
<b>Pere Serrano</b> CSITAL	<b>Salvador Gausa</b> Diputació de Barcelona
<b>Josep Puigdemoglas</b> FMC	<b>Manuel Mallo</b> Ajuntament de Barcelona

## **Contingut de l'àmbit de treball número 5. Innovant la gestió pública local**

1. Tipus de gestió
2. Implantació i prestació del servei
3. Govern obert
4. Contractacions
5. Ens instrumentals de l'Administració local
6. Innovació en la gestió
7. Innovació i administració digital

### **Desenvolupament del contingut**

#### **1. Tipus de gestió**

- 1.1 Serveis públics locals: programa d'actuació dels serveis
- 1.2 Serveis obligatoris i serveis essencials
- 1.3 Gestió directa de serveis públics
  - 1.3.1 Remunicipalització
- 1.4 Gestió indirecta de serveis públics
- 1.5 Exercici d'activitats econòmiques

#### **2. Implantació i prestació de serveis**

- 2.1 Procediment per a la creació, organització i supressió de serveis
- 2.2 Reglaments de serveis
- 2.3 Garantia del servei públic local
- 2.4 Direcció i control del servei públic

#### **3. Govern obert**

- 3.1 Principis del govern obert
  - 3.1.1 Transparència
  - 3.1.2 Participació ciutadana
  - 3.1.3 Col·laboració
  - 3.1.4 Les TIC i el govern obert
  - 3.1.5 Nova governança
  - 3.1.6 Retiment de comptes
  - 3.1.7 Regeneració democràtica
  - 3.1.8 Cartes de serveis

#### **4. Contractacions**

- 4.1 La contractació pública local com a objectiu, no com a mitjà
- 4.2 Especialitats de les normes de contractació en el món local
- 4.3 Procediments i contractes de major incidència en els governs locals
- 4.4 Cap a un model de tècniques de racionalització de la contractació local
- 4.5 Etiquetes socials, mediambientals i d'innovació

\*Cas pràctic d'eficiència en la contractació: la Central de Compres de l'ACM

## **1 Ens instrumentals de l'Administració local**

5.1 Ens instrumentals al món local

5.2 Reptes dels ens instrumentals

5.2.1 Oportunitat

5.2.2 Relacions Administració Local- ens instrumentals

5.2.3 Planificació i orientació a resultats

5.2.4 Direcció i òrgans de Govern dels ens instrumentals

5.2.5 Control

## **2 Innovant en la gestió (model de gestió, organitzatius, etc.)**

6.1 La planificació estratègica i els nous reptes de la innovació en la gestió local

6.2 Eines per la planificació estratègica

6.2.1 Eines de seguiment de la gestió local i benchmarking de serveis

6.2.2 Eines útils pel disseny i la conceptualització de polítiques Locals

6.2.3 Eines per a la innovació de polítiques

## **7. Innovació i administració digitals**

7.1 Principis de l'administració digital del segle XXI

7.2 Visió dels resultats socials de la innovació i l'administració digital

7.2.1 Visió per al ciutadà

7.2.2 Visió de la gestió interna i econòmica

7.2.3 Organització i cultura

7.3 Actuacions per impulsar l'administració i la innovació digitals

7.3.1 Estratègia i avaluació

7.3.2 Transformació dels serveis públics

7.3.3 Gestió del canvi i de les persones

7.3.4 Aspectes organitzatius i jurídics

7.3.5 Tecnologia

7.4 Avaluació de l'administració i la innovació digital

7.4.1 La importància de la cultura de l'avaluació

7.4.2 Criteris per a definir els indicadors estratègics del resultat social

7.5 Indicadors estratègics bàsics

7.6 Iniciatives per aconseguir un sistema d'avaluació de l'administració digital

- 7.6.1 Conèixer i explicar l'activitat de les administracions públiques
- 7.6.2 7.6.2 Mesurar l'aplicació dels principis d'una bona governança
- 7.6.3 Millorar les competències digitals de les administracions públiques

### **Annex I. Institucions i projectes que excel·leixen en l'estudi de la innovació dels governs locals**

Seguiment de la gestió local i benchmarking de serveis a Catalunya  
Eines útils pel disseny i la conceptualització de polítiques locals  
Eines per a l'avaluació de polítiques  
Eines al servei de la innovació de polítiques

### **Annex II. Documents i informació de referència d'Administració general**

Estudis de referència  
Estratègia de govern digital de països de referència

## **Objecte de l'àmbit de treball**

La finalitat principal d'aquest àmbit de treball és determinar la configuració dels serveis públics locals que s'han de prestar a la ciutadania en l'exercici de les competències atribuïdes als ens locals.

S'ha de definir, d'acord amb el principi de diferenciació, els serveis mínims i els serveis essencials que els ens locals han de prestar en el seu territori. Així també, d'acord amb el principi d'autonomia local, els governs locals han de decidir la tipologia de gestió més adequada per prestar aquests serveis davant de la naturalesa i capacitat de la seva administració: gestió directa o gestió indirecta.

La regulació sobre l'establiment, la modificació i la supressió d'aquests serveis ha de tenir un marc jurídic complet i estable: reglaments reguladors dels procediments, cartes de serveis, i avaluació i anàlisi dels costos, en el marc de la transparència i la participació.

Finalment, s'ha d'avaluar els instruments per portar a terme la gestió dels serveis públics, per la qual cosa esdevé rellevant la regulació en l'àmbit local dels ens instrumentals dels governs locals i la regulació sobre l'especificitat de la contractació en l'àmbit local.

## **Normativa actual més rellevant d'incidència en les administracions locals en aquest àmbit de treball**

- Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC): articles 217, 218, 219, 220 i 221
- Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, per qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
- Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, modificada per la Llei 4/2011, de 8 de juny
- Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), i la seva modificació més rellevant, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL)
- Carta municipal de Barcelona (Llei 11/2006, del 29 de juliol, modificada posteriorment per les lleis 11/2006, 7/2010 i 18/2014)
- Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP)
- Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública
- Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals
- Llei 19/2014, del 29 de desembre. De transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran

## **Anàlisi inicial dels punts de l'àmbit de treball**

### **1. Tipus de gestió**

#### **1.1 Serveis públics locals: programa d'actuació dels serveis**

Podem concebre el servei públic local com aquell que acumula les característiques de (a) tractar-se d'activitats de prestacions tècniques que dóna utilitats a uns usuaris, (b) que es regeixin per criteris de generalitat i igualtat, (c) sota les condicions de continuïtat i regularitat en el temps, i (d) finalment declarada per la legislació com a servei públic o assumida per l'entitat local en l'àmbit de les seves competències. Si un servei no es troba dins aquests supòsits no es considera servei públic.

La discutida Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (Llei 27/2013 LRSAL) en vista de la Sentència del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de març modifica la LBRL tot reduint competències i serveis municipals sota el criteri de «una administració una competència» i afirma que la LBRL 1985 genera «complejidad, desconcierto, difumina responsabilidad». Així mateix, accentua el control sobre la despesa, les hisendes i la consolidació fiscal. Finalment, consolida els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.

La LRSAL ha acabat significant un retrocés en el poc marge d'autonomia de què disposaven les entitats locals en la LRBRL, especialment en la prestació de serveis públics. Igualment, amb el pretext d'una redefinició i reclassificació de les competències municipals s'ha posat de manifest una voluntat inequívoca de recentralitzar competències a favor de l'Estat. El resultat a tantes cotilles imposades per la legislació estatal ens ha de fer replantejar quin model de desplegament de serveis volem, i si ens decantem per apropar-los al màxim al ciutadà sota els principis de subsidiarietat, descentralització i proximitat que fixa la Carta europea de l'autonomia local.

Es **nega el principi general “una Administració, una competència”**: és millor compartir i cooperar entre administracions per aconseguir una millora en la gestió. Hi ha una aposta clara a mancomunar serveis i recursos humans.

#### **1.2 Serveis obligatoris i serveis essencials**

La LBRL marca quins són els actuals serveis obligatoris dels municipis.

Actualment són serveis obligatoris en tots els municipis l'enllumenat públic, el cementiri, la recollida de residus, la neteja viària, l'abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, l'accés als nuclis de població i la pavimentació de les vies públiques.



En els municipis amb una població superior als 5.000 habitants a més a més: els parcs públics, la biblioteca pública i el tractament de residus.

Pel que fa als que travessen el llindar dels 20.000 habitants cal afegir-hi: la protecció civil, l'avaluació i la informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació d'exclusió social, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.

El municipis amb una població superior als 50.000 habitants s'hi suma: el transport col·lectiu urbà de viatgers i el medi ambient urbà.

Per a tots els municipis amb una població inferior als 20.000 habitants serà la diputació provincial o una entitat equivalent (en el cas de Catalunya els consells comarcals o les mancomunitats) la que coordina la prestació dels serveis següents: la recollida i el tractament dels residus, l'abastament d'aigua potable a domicili i l'evacuació i el tractament de les aigües residuals, la neteja viària, l'accés als nuclis de població, la pavimentació de les vies urbanes i l'enllumenat públic.

Pel que fa als serveis bàsics, entesos com aquells que el municipi es fa propis per raons de necessitat vital per als ciutadans, aquests han estat posats en dubte arran de l'arribada de la LRSAL. Es podran desenvolupar si (1) no hi ha risc per a la sostenibilitat financera de la hisenda local, (2) no es produeix l'execució simultània del mateix servei amb una altra Administració, (3) es disposa d'un informe previ vinculant de l'Administració competent per raó de la matèria (que marqui la inexistència de duplicitats) i de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera (sobre la sostenibilitat financera de les noves competències).

Cal **revisar el món competencial local de manera global**, evitar solapaments i ajustar les competències en un marc territorial òptim, sense oblidar un finançament bo i adequat.

És important **veure les necessitats dels municipis** i fer un estudi per definir millor el nivell de competències de les diverses realitats municipals. Els ajuntaments són l'Administració que pot prestar els serveis amb més coneixement, però cal tenir present que les realitats municipals són molt diverses i, en conseqüència, les necessitats dels serveis de cada municipi **no són uniformes, fet que fa que no es pugui adoptar una única solució**.

A més, els ajuntaments es veuen obligats, en nombroses ocasions, a prestar serveis que no són competència dels ajuntaments, però que la ciutadania reclama que es prestin. Per tant, s'hauria de revisar el model de competència i el finançament d'aquests serveis i les competències pròpiament dites.

Per tant, s'ha de **revisar i clarificar el marc competencial del món local**: no solapament, principi de subsidiarietat o compartir (mancomunitat o consorci) però amb un finançament adequat. A l'hora de realitzar l'ordenació competencial no s'ha de valorar únicament el nombre d'habitants, sinó també l'extensió territorial i el nombre de nuclis dependents.

**Cal una normativa que faci referència a la realitat actual, no la de 1985.**

La cartera de serveis municipal és una bona eina bàsica, perquè tots els ciutadans, visquin on visquin, han de poder disposar d'uns determinats serveis bàsics que han de ser per a tothom. Ara bé, cada municipi ha de tenir capacitat de decisió i autonomia per prestar aquells serveis extra que consideri millors, d'acord amb la realitat del seu propi municipi. En aquest cas, s'ha de valorar la possibilitat d'introduir recàrrecs en impostos per afrontar aquests tipus de serveis.

Les competències municipals o competències mínimes han d'estar fixades. Les competències mínimes s'han de poder assumir amb els recursos o transferències econòmiques provinents de les administracions superiors i, a part, el municipi ha de poder disposar dels seus impostos directes o indirectes. L'ajuntament ha de tenir la capacitat d'ampliar les seves competències i poder oferir serveis extra als ciutadans, i aquests serveis s'han de sustentar econòmicament amb els recursos provinents de l'esforç fiscal dels veïns.

L'Agrupació d'Entitats Municipals Descentralitzades de Catalunya proposa ampliar les competències de les EMD. El Fòrum Comarcal de l'ACM també s'ha mostrat partidari d'ampliar les competències en favor dels consells comarcals. Nosaltres ens remetem als documents detallats que han presentat ambdues entitats perquè s'estudiïn i es tinguin en consideració a l'hora d'elaborar un nou marc normatiu del govern local català.

### **1.3 Gestió directa dels serveis públics**

Quant a la gestió dels serveis públics la LRSAL també s'ha posicionat a l'hora d'ordenar que «els serveis públics de competència local hauran de gestionar-se de la manera més sostenible i eficient». En qualsevol cas, cal que la facultat d'establir el sistema de gestió dels serveis públics correspongui a la potestat d'autoorganització dels ens públics.

La gestió directa es pot classificar en dos grups: si és prestada per una sola Administració o bé si hi participen dues administracions públiques o més de dues.

En el cas de gestió directa prestada per una sola Administració pública, aquesta pot ser (a) a càrrec de la pròpia entitat, (b) d'un organisme autònom, (c) d'una entitat

pública empresarial amb els condicionants de la LRSAL o (d) d'una societat mercantil amb capital social íntegrament públic de l'ens amb els condicionants de la LRSAL.

Actualment només es pot fer ús de les opcions (c) i (d) quan quedi acreditat mitjançant una memòria justificativa elaborada a aquest efecte que són més sostenibles i eficients que les previstes per les opcions (a) i (b), per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió. A més a més, a l'expedient hi ha de constar l'assessorament i el suport tècnic rebut per tal d'acreditar-ho davant del ple.

I, per altra banda, la gestió directa prestada per dues o més administracions públiques pot anar a compte de (a) mancomunitats, (b) consorcis amb els condicionants de la LRSAL, (c) d'una societat mercantil amb capital social públic i la participació de diverses administracions i (d) de convenis entre administracions.

La subscripció de convenis i constitució de consorcis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La constitució d'un consorci només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre en termes d'eficiència econòmica.

Es proposa determinar un catàleg de serveis bàsics i que aquests es donin a través de la gestió directa per tenir un millor control, però en aquest últim punt no hi ha consens.

S'hauria de valorar més la funció de les mancomunitats i els consorcis, ja que estan infravalorats, principalment, pel paper important que han adquirit els consells comarcals, que en tot cas estan indefinits.

Definir clarament la funcionalitat i els serveis que han de prestar els ens supramunicipals i la clarificació de les competències pròpies dels ajuntaments.

### **1.3.1 Remunicipalització**

Darrerament ha quallat, dins la visió pública i política de les administracions locals, una reivindicació positiva de la gestió de la *res publica* com a font originària del seu propi sentit. Per això estem assistint a una onada de canvi de gestió indirecta dels serveis públics a una gestió directa que produeix la mal anomenada *remunicipalització*. El nom correcte d'aquesta operació és el de *reinternalització dels serveis*, atès que la remunicipalització s'avindria al fet de recuperar un servei que s'havia privatitzat i que, per tant, no s'estava gestionant des de l'Administració pública, i que no és en la gran majoria de casos en què s'empra remunicipalització.

Aquesta remor ha vingut fortament impulsada per un marc mental que fixa la voluntat de dotar de més transparència la gestió pública, i de voler allunyar-la de la xacra de

corrupció i de l'ombra de sospita de la gestió dels serveis públics locals cabdals participats per entitats privades (i de lucre). Així doncs, el fenomen de la remunicipalització pretén prestigiar el control directe de la gestió per part de les administracions, tot desplegant la potestat d'autoorganització, guanyant marge de decisió i sostraint el poder de control, en bona mesura, de grans corporacions.

Cal recordar que aquestes operacions no recuperen serveis privatitzats, sinó de gestió mixta, indirecte o concessionada, però que no han deixat d'estar sota titularitat pública i sempre sota l'obligació de control per part de l'Administració. Aquests processos es traslladen principalment a l'opinió pública amb discursos de base ideològica i que apel·len a objectius ecològics o sostenibles i d'exaltació dels valors públics, que criden a la sensibilitat ciutadana i a dibuixar una millora en la qualitat dels serveis públics. Però la presa de decisió del model de gestió sempre s'ha d'acompanyar d'anàlisis tècniques rigoroses i objectius que avalin amb dades quantificables la millora en l'eficiència, eficàcia i qualitat en la prestació del servei públic amb el canvi del model de prestació del servei.

En la presa de decisions objectives per un canvi de gestió cal preveure un seguit de condicionants com: (a) la diversitat del servei i la seva complexitat tècnica, (b) la dimensió del municipi, (c) la situació financera de l'ajuntament concret per poder afrontar la inversió necessària, (d) la relació contractual vigent del servei atenent a l'extinció de la relació contractual/administrativa i a una possible indemnització, (e) el grau de satisfacció ciutadana del servei i la percepció de qualitat, (f) la situació concreta de la reinternalització del servei preveient possibles conflictes de lliure competència, (g) el dret intern el principi de subsidiarietat i proximitat, (h) el dret extern la regla de la despesa i de sostenibilitat financera i (i) les dificultats de gestió del personal com la lògica protectora dels col·lectius laborals públics.

#### **1.4 Gestió indirecta de serveis públics**

Hi ha cinc tipus de supòsits per prestar els serveis de manera indirecta: (a) la concessió, (b) la gestió interessada, (c) el concert, (d) la societat mercantil amb capital social mixt publicoprivat i (e) la societat cooperativa.

Es regula sota les Directives de la Unió Europea 2014/23 sobre l'adjudicació contractes concessió, 2014/24 sobre la contractació pública i 2014/25 sectors exclosos (aigua, energia, transports i serveis postals).

Les causes dels principals problemes en la gestió indirecta dels serveis tenen bona part de les seves causes en disposar i utilitzar els mecanismes de control que l'Administració pública té sobre l'operador privat que participa o gestiona el servei. En aquest àmbit les administracions locals tenen un recorregut de millora que pot repercutir en un servei més eficient, més econòmic i de més qualitat.

El servei ha de ser el centre de la nostra atenció i ha de ser prestat amb qualitat i eficiència. No hem de fer del "qui" el presta el centre d'atenció. Els serveis públics sempre són de titularitat municipal. Serà més eficient i de qualitat que alguns serveis els presti directament l'Administració local i en altres casos serà millor que els presti un ens instrumental o una concessió administrativa.

### **1.5 Exercici d'activitats econòmiques**

L'exercici d'activitats econòmiques és la possibilitat d'acció pública que es defineix per intervenir en mercat sobre base de béns produïts o activitats desenvolupades, sense contingut prestacional en connexió directa amb competències locals. Els ens locals poden exercir iniciatives econòmiques en règim de lliure concurrència en el marc de l'economia de mercat. L'activitat ha de respondre a l'interès públic local.

La manera jurídica pot ser a través d'un organisme autònom, una societat mercantil de capital públic o mixt o una societat cooperativa. L'entitat resultant tindrà autonomia financera i de gestió, sens perjudici dels controls i les mesures de coordinació de l'ens local matriu.

Les entitats constituïdes per a l'exercici d'activitats econòmiques s'han de sotmetre a les mateixes regles i condicions que les altres empreses concurrents al mercat i tindran prohibit l'accés a ajudes que suposin avantatges econòmics. La lliure competència serà un factor clau per no entrar en conflicte amb el món privat i evitar així disfuncions.

La gestió indirecta i l'externalització porten problemes de control (p. ex.: serveis d'aigua); una possible solució: la remunicipalització, però no tots els municipis tenen la mateixa realitat i pot implicar una càrrega excessiva. En tot cas, si es dona la remunicipalització caldran mitjans, formació i personal qualificat i especialitzat (tècnics).

En els municipis petits la remunicipalització resulta complexa i la prestació externa és bàsica.

Alguns ponents han considerat que no cal una remunicipalització, sinó que el que cal és establir uns mecanismes de controls forts i exigents en el moment de la contractació, especialment sobre les empreses multinacionals i, sobretot, respecte dels serveis bàsics.

També es posa de manifest que cal fer una autocrítica perquè, molts cops, darrere una mala gestió el que s'amaga és una deixadesa de funcions de l'Administració titular del servei. Molts cops els incompliments dels contractes de les concessionàries o de les empreses que gestionen algun servei públic només es constaten en el moment en què

es prepara la renovació d'aquesta concessió i no en moments anteriors. Es remarca la necessitat d'establir uns plecs clars i concrets.

Per tant, **cal analitzar els pros i contres que hi ha en la gestió tant directa com indirecta** dels serveis, però buscant sempre una prestació eficient del servei públic (hi ha casos de gestió pública totalment ineficients). En conseqüència, cal disposar d'un marge d'elecció de sistema o fórmula de gestió més adequada al servei i al cas en concret.

## **2. Implantació i prestació de serveis**

### **2.1 Procediment per a la creació, organització i supressió de serveis**

La Llei municipal i de règim local de Catalunya estableix que els ens locals tenen plena potestat per constituir, organitzar, modificar i suprimir els serveis de llur competència, d'acord amb la legislació de règim local i altres disposicions aplicables.

Per la seva banda, el vigent Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals preveu també, la potestat per crear, modificar i suprimir els serveis que siguin competència seva, d'acord amb la legislació vigent.

Tant l'una com l'altra remetent, per tant, a la legislació de règim local aplicable. Actualment els municipis gestionen serveis derivats de diferents tipus de competències: les pròpies, les delegades i les distintes a les anteriors. Tal com s'ha fet esmentat, pel que fa als serveis que el municipi es fa propis per raons de necessitat vital per als ciutadans, però que no li han estat atribuïts per llei, aquests han estat posats en dubte arran de l'arribada de la LRSAL.

Segons la LRSAL només es podran desenvolupar aquests serveis si (1) no hi ha risc per a la sostenibilitat financera de la hisenda local, (2) no es produeix l'execució simultània del mateix servei amb una altra Administració, (3) es disposa d'un informe previ vinculant de l'Administració competent per raó de la matèria (que marqui la inexistència de duplicitats) i de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera (sobre la sostenibilitat financera de les noves competències).

Així mateix, tant la Llei municipal com el Decret fan referència als serveis de la seva competència, que es diferencien dels serveis públics mínims obligatoris, perquè l'habilitació de la prestació d'aquests deriva directament de la Llei, en aquest cas de la Llei reguladora de les bases de règim local.

Els municipis han de prestar obligatòriament els serveis mínims i n'han de garantir la continuïtat tot i que, en determinats casos en què el compliment sigui impossible o molt difícil, es pugui tramitar un expedient de dispensa de la prestació en els termes que disposa la normativa catalana.

La Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica afegeix un nou article, el 69 bis, al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, per establir un procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis, i en l'apartat segon manifesta que «[...] Els municipis poden suspendre, excepcionalment i de manera temporal, la prestació d'activitats i serveis públics que els atribueix una llei sectorial de Catalunya si es troben en una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal. La suspensió en cap cas no pot afectar els serveis mínims establerts per l'article 67 [...]».

La modificació introduïda, per tant, únicament permet la suspensió temporal en el cas de tractar-se de serveis derivats de competències pròpies, atorgades per una llei sectorial catalana. No es poden suspendre unilateralment els serveis mínims, ni tampoc els serveis derivats de competències distintes de les pròpies o de les atribuïdes per delegació, perquè en aquest cas, atès els requisits establerts per la LRSAL, o bé ja no s'haurien pogut establir o bé caldria suprimir-los.

A part dels serveis mínims i dels derivats de competències pròpies i de les delegades, els municipis poden ampliar la seva cartera de serveis o prestacions públiques, sempre que es compleixin les exigències de sostenibilitat financera i manca de duplicitats però, en aquest cas, les haurien de finançar amb els seus propis recursos.

La revisió del model competencial local ha d'ésser una oportunitat per repensar els serveis que han de prestar els municipis en funció de la seva capacitat i de les necessitats existents en el seu territori, per poder emparar, via atribució de competències pròpies per part de la normativa sectorial catalana, determinats serveis i prestacions, ja que estar sota el paraigua de les competències pròpies comporta un règim jurídic diferent de la possibilitat d'establiment o manteniment dels serveis derivats de competències diferents d'aquestes. Com a contrapartida, l'atribució comportaria un correlatiu finançament dels serveis i les activitats que derivin de les competències pròpies que es decidissin atribuir per part del Govern de l'Estat.

Pel que fa a l'establiment del servei, la normativa actual disposa que poden exercir la iniciativa els òrgans competents dels ens locals i els veïns, per si mateixos i/o mitjançant les entitats o associacions legalment constituïdes per vetllar els interessos veïnals, quan actuïn en defensa dels que els siguin propis. En aquest cas, s'ha d'acompanyar la petició d'una memòria justificativa que fonamenti la necessitat o conveniència de l'establiment del servei.

La creació d'un servei s'ha d'instrumentar mitjançant una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que determini el règim jurídic de la prestació.

L'article 160 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS) regula el procediment per a l'establiment dels serveis d'acord amb el qual l'expedient instruït s'ha de sotmetre a informació pública pel termini de trenta dies, mitjançant anuncis que s'insereixin en el butlletí oficial de la província, el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i el tauler d'anuncis de la corporació. Simultàniament, s'ha de donar audiència als interessats i a les entitats que, si s'escau, han exercit la iniciativa.

El ple de la corporació, amb la resolució prèvia dels suggeriments formulats, ha d'acordar l'establiment del servei, n'ha d'aprovar el projecte d'establiment i el reglament que el regula, i ha de preveure els efectes econòmics que se'n deriven, en especial, en el pressupost.



Arran de l'entrada en vigor de les noves lleis de procediment administratiu comú de les administracions públiques i del règim jurídic del sector públic caldria revisar el procediment establert per adaptar-lo als requisits establerts.

Així mateix, amb l'entrada en vigor de la Llei de transparència catalana, que reconeix a les persones el dret a l'ús d'uns serveis públics de qualitat reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diverses activitats públiques, caldrà revisar el que era l'organització d'un servei públic fins ara, per adaptar-lo a aquestes previsions.

L'Administració pública i els municipis han de garantir que els serveis de la seva competència es presten en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i han d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim:

- a) L'organització i la forma de gestió del servei.
- b) La identificació dels responsables de la gestió.
- c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació.
- d) Les condicions d'accés.
- e) Els drets i deures dels usuaris.
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.
- g) Les vies de reclamació utilitzables.
- h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

Els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.

Pel que fa a la supressió dels serveis, els serveis locals que no tinguin caràcter obligatori poden ser suprimits per motius d'interès públic justificats documentalment, d'ofici o a iniciativa dels veïns, per acord del ple de l'ens local.

L'acord de supressió ha de ser objecte d'informació pública prèvia a la finalització del funcionament del servei, i s'ha de donar el tràmit d'audiència abans de l'adopció de l'acord.

## **2.2 Reglaments de serveis**

Pel que fa a la reglamentació del servei els ens locals han d'acordar, de manera expressa, la creació del servei públic local i, si s'escau, regular-lo per reglament abans de començar a prestar-lo. El Reglament ha de determinar les característiques i la manera en què s'ha de prestar el servei, i hauria d'incorporar tots els requisits que estableixen les normatives aprovades.

En l'accés als serveis públics i en la utilització d'aquests s'ha de respectar el principi d'igualtat en relació amb totes les persones que compleixen els requisits de la reglamentació del servei.

Si les característiques o la naturalesa del servei ho permeten, els ens locals han d'establir les tècniques de participació dels usuaris en el desenvolupament dels serveis públics, per tal de garantir llur funcionament adequat i llur millora.

### **2.3 Garantia del servei públic local**

Actualment, els municipis han de prestar, com a mínim, els serveis establerts com a obligatoris; quan un municipi assoleix el nivell de població que implica l'ampliació dels serveis mínims ha d'implantar-los dins de l'annualitat següent a aquella en què el nombre d'habitants hagi superat el límit poblacional segons l'última rectificació anual del padró.

Els veïns poden exigir-ne la prestació i, si s'escau, l'establiment del servei públic corresponent.

En la determinació dels serveis que han d'exercir els municipis quan aquests derivin de competències pròpies atribuïdes per lleis catalanes, caldria tenir en compte les diferències entre els municipis del país per evitar els plantejaments actuals que han portat a atribucions de competències lineals i uniformes. Així mateix caldria que els mateixos municipis, en funció de la seva situació i capacitat, poguessin decidir si deriven la gestió dels serveis cap a altres àmbits supramunicipals.

Ara bé, el fet que els municipis puguin decidir si els seus serveis es gestionen en un àmbit supramunicipal, ja que no tots els municipis catalans tenen la mateixa capacitat de gestió, caldria que, sobretot els municipis petits, tinguessin assegurada l'assistència supramunicipal, i per tant convindria determinar quins són els àmbits supramunicipals que han d'assumir la gestió de serveis municipals.

D'altra banda, d'acord amb el que disposa el Decret 208/2015, de 22 de setembre, del procediment per obtenir els informes previstos en l'apartat 4 de l'article 7 de la LRBRL, els ens locals poden continuar prestant els serveis públics o desenvolupant les activitats que exercien, a l'entrada en vigor de la LRSAL, derivats de competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació, sempre que, amb la valoració prèvia dels ens locals, no incorrin en supòsits d'execució simultània del mateix servei

públic i quedi garantida la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, i sempre que l'ens local tingui garantida la prestació dels serveis mínims obligatoris.

En les prestacions de serveis, la figura del **consell comarcal** és bàsica. Els consells comarcals només tenen raó de ser quan poden oferir assessorament tècnic o de gestió als ajuntaments i, sobretot, en municipis petits i en els territoris de muntanya, però, pel que fa als grans estan sobredimensionats en la seva representació i hi ha massa traspassos de diners.

#### **2.4 Direcció i control del servei públic**

Correspon als ens locals la potestat de direcció i de control del servei públic, que comporta l'exercici de la potestat de modificació i la inclusió implícita de la clàusula d'actualització del servei d'acord amb els estàndards econòmics i socials que hagi establert el Govern de l'Estat en la planificació que s'hauria de fer de manera consensuada amb el món local.

El Govern de l'Estat hauria d'avaluar i inspeccionar la prestació dels serveis, i assegurar la presència municipal també en els òrgans d'avaluació.

Així mateix, tal com disposa la Llei de transparència catalana, els usuaris tenen el dret d'ésser consultats periòdicament i de manera regular sobre llur grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades per l'Administració pública.

L'Administració responsable del servei objecte de consulta ha d'establir els indicadors d'acord amb els quals s'han d'elaborar les enquestes i la periodicitat de les consultes.

Les consultes a què és fan referència s'han de fer preferentment als usuaris del servei, sens perjudici que puguin tenir abast general en el cas dels serveis bàsics, i garantint sempre l'anonimat dels participants.

L'instrument que s'ha d'utilitzar amb caràcter general per fer l'enquesta i per rebre les opinions dels usuaris és el portal de la transparència. A aquest efecte, el portal ha de contenir un espai específic, del qual s'ha de fer publicitat en general i, específicament, als centres i espais on es presta el servei. El portal de la transparència ha de publicar el resultat de les enquestes.

Finalment, caldrà que es tingui en compte en la revisió de la implantació i gestió dels serveis públics que els ciutadans tenen el dret de fer propostes d'actuació o millora i suggeriments amb relació al funcionament dels serveis públics, i que l'Administració els ha de donar a conèixer i ha de reconèixer i fer públiques les iniciatives ciutadanes l'aplicació de les quals comporti una millora substancial dels serveis públics.

**L'avaluació de serveis** s'ha de fer abans, durant i després de la prestació de serveis, tenint en compte tots els indicadors. És necessari un control de la prestació dels serveis i dels seus resultats.

Organització dels serveis municipals:

La garantia de l'establiment dels serveis tècnics municipals està en funció de la dimensió de la població.

Proposta:

–Els ajuntaments de menys de 5.000 habitants disposaran de serveis tècnics organitzats comarcalsment.

–Els ajuntaments de més de 10.000 habitants assoliran competències plenes d'organització dels serveis municipals, amb alguna excepció de complexitat tècnica o d'àmbit (sanejament, transport, activitats, urbanisme, etc.), especificats per les lleis sectorials.

–Els ajuntaments d'entre 5.000 i 10.000 habitants comptaran amb la cooperació comarcal per als serveis tècnics més complexos.

–En els àrees molt poblades (metropolitanes) apareixen nous serveis municipals que només poden gestionar-se de forma compartida (transports, política territorial comuna, etc.).

–Determinades competències són supramunicipals per naturalesa (sanejament, residus, etc.).

–Derivació de la gestió dels serveis a ens supramunicipals. Caldria que els mateixos municipis, en funció de la seva situació i capacitat, poguessin decidir si deriven la gestió dels serveis cap a altres àmbits supramunicipals.

### **3. Govern obert**

#### **3.1 Principis del govern obert**

Avui s'imposa l'exigència a les administracions públiques d'articular els mecanismes necessaris per obrir el seu govern a la ciutadania. La justificació d'aquesta tendència oberturista sobre la base d'una total transparència en el desenvolupament de les responsabilitats públiques i del retiment de comptes no s'entén sense les turbulències que han afectat la confiança dels ciutadans envers la política i les institucions, incloses malauradament, les administracions locals. L'adaptació a aquesta exigència és irrenunciable i el món local, en la mesura de les seves possibilitats, ha d'apostar decididament en aquesta direcció.

Aquesta transformació, però, no ha de quedar-se en eines i objectius merament reactius. Han de ser entesos com una oportunitat per modernitzar, de manera integral, la manera com els ens locals es relacionen amb la ciutadania a la qual serveixen.

Aquest nou Govern obert, doncs, suposa tractar les noves exigències de la ciutadania: més dades obertes i més accessibles, foment de la participació ciutadana i retiment permanent de comptes. Per aquest motiu, cal fer front a dos eixos estratègics: la transparència que apodera els ciutadans de tal manera que, posteriorment, poden

involucrar-se en l'interès públic mitjançant la participació ciutadana i, en l'àmbit local, reconfigurar internament (dins la mateixa estructura) i de forma externa (altres administracions, tercer sector, ciutadans, etc.) l'ens local per abraçar la col·laboració a tots els nivells del seu desenvolupament, i tots tres suportats sobre eines TIC.

La transformació suposa una nova manera de relació i requereix, de les administracions locals, el compromís necessari per afrontar un canvi cultural i organitzatiu en el desenvolupament de la seva acció de govern. No es tracta de donar dades. Es tracta de modificar automatismes consolidats a tots i cadascun dels nivells decisoris i executors del dia a dia institucional reorientant i integrant el retiment de comptes permanent i transversal envers els ciutadans i articular, conseqüentment, els mitjans, les aplicacions i els recursos que ho facin possible.

### **3.1.1 Transparència**

Integrar la transparència al món local no consisteix a oferir dades (o no només). Cal facilitar-les, sí, però amb la suficient antelació i accessibilitat per facilitar el seu tractament a qui ho vulgui, i el consum a la ciutadania. De manera complementària, les dades que s'han d'obrir no són tan sols les que tenen relació amb l'execució administrativa de l'Administració pública sinó que també les que afecten, de manera transversal, tot l'ens: informació de caràcter institucional, econòmica i financera o d'elaboració de normativa.

Un altre concepte és el de dades obertes. La transparència ens remet a les dades que s'ofereixen i que estan relacionades amb la informació resultant de l'actuació (què fa, com s'organitza i què fa —a nivell executiu i normatiu—) de l'Administració pública. De manera complementària, les dades obertes són les resultants del tractament estadístic de totes aquestes dades (indicadors, valors acumulats i desagregats per interessos, àmbits de treball, etc.).

### **3.1.2 Participació ciutadana**

Si el compromís de possibilitar el diàleg amb la ciutadania és ferm i, per tant, amb el Govern obert, la participació ciutadana esdevé imprescindible. La transparència permet la direcció unidireccional de la informació però, per garantir l'intercanvi i la corresponsabilitat, esdevé imprescindible procurar les eines necessàries per habilitar que el canal d'informació sigui bidireccional i, en conseqüència, permetre la recepció i gestió d'inputs per part de la ciutadania, a títol individual o col·lectiu, que enriqueixin el procés de decisió entorn la *res publica*.

L'habilitació de canals d'intercanvi ha d'anar acompanyada de l'assumpció i integració de respecte i presa de consideració envers la implicació ciutadana en el disseny, l'execució i l'avaluació de les polítiques públiques impulsades pel món local. El foment de l'esperit crític constructiu de la ciutadania i la seva implicació en l'interès general

suposa, a més, la possibilitat d'establir amb més facilitat un contacte directe amb la detecció de necessitats i demandes de la ciutadania.

**El ciutadà ha de ser el centre de totes les decisions**, de tal manera que l'organització administrativa local ha d'anar cap a la regeneració democràtica, la participació, la transparència i el govern obert.

### **3.1.3 Col·laboració**

El procés de fer accessibles les dades obertes i fomentar la participació de la ciutadania en els afers públics ha d'anar acompanyada d'una transformació estructural de les administracions públiques que permeti garantir la correcta eficàcia i eficiència com a govern obert.

l aquesta nova manera de fer és transversal: cal millorar les estructures i els canals de presa de decisió fins i tot dins de l'arquitectura institucional pròpia, propiciant els mecanismes que permetin la coordinació i col·laboració entre les unitats d'un ens públic, i s'integri la presa de decisions col·laborativa i amb cooperació transversal. De la mateixa manera, en l'àmbit extern, cal organitzar-se per permetre l'accés a la informació (departaments de difusió, centralització de les dades estadístiques en unitats ad hoc, unitats dedicades a les bústies d'interacció amb la ciutadania, xarxes socials, etc.).

### **3.1.4 Les TIC i el govern obert**

La transició interna i la integració real en el procés cap al Govern obert no es pot abordar sense les possibilitats que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). En tots els àmbits d'interès del Govern obert, les TIC han de jugar el paper de facilitadors del flux d'informació i interacció, i el personal de l'ens local ha d'estar format en el seu ús per permetre'l.

Pel que fa a la Transparència, les TIC permeten l'accessibilitat a tota la informació institucional de potencial interès per a la ciutadania, des de la mateixa actuació institucional, la situació econòmica financera amb detall de les operacions econòmiques, etc., fins a eines més dinàmiques de difusió de l'activitat corporativa, com les que permeten la participació activa de la ciutadania o els blogs. Quant a les dades obertes, es tracta de simplificar i fer accessibles i tractables els repositoris de la informació d'interès generada.

Pel que fa a la participació ciutadana, les tecnologies en permeten la participació directa i moltes possibilitats: portals de participació en línia, portals o aplicacions d'accés a la informació que permeten una interacció, les xarxes socials, etc. En aquest cas, es trenca la barrera de l'acció de difusió unidireccional i es permet el retorn per part del públic objectiu.

En el cas del foment de la col·laboració, les tecnologies permeten el treball col·laboratiu. Els ens hauran de fomentar aquesta pràctica i proporcionar els entorns i les aplicacions informàtiques que permetin l'intercanvi profitós entre professionals del mateix ens i, fins i tot, amb actors externs (altres ens públics, ciutadania, experts, etc.).

### **3.1.5 Nova governança**

Tot i els anys que ja hem viscut en democràcia, i que el món local català ha millorat molt, encara hi ha camí per avançar pel que fa a la transparència en el funcionament de les nostres institucions, emmirallant-nos en els països més avançats del món. La participació ciutadana pren sentit en el marc del govern obert, que vol dir unificar, en una sola estratègia, la participació ciutadana, la transparència i les dades obertes.

Ha quedat acreditat que el simple compliment de la llei no significa transparència. Ser transparents vol dir posar a disposició dels altres —sense la pròpia intervenció ni l'establiment de requisits limitatius previs— l'accés lliure a les informacions rellevants de l'activitat que es porta a terme així com especialment dels seus propòsits, causes i efectes. Això no obsta que, en el traspàs de dades, aquestes no puguin ser ordenades per tal que tercers les puguin utilitzar i comprendre.

La transparència no es pot limitar a les grans accions públiques. S'ha de poder trobar en tot l'exercici de l'Administració pública de manera global. Els passos que hem anat donant en aquesta direcció com a país sempre han anat encaminats a aconseguir que l'activitat dels poders públics s'hagi de sotmetre a l'escrutini ciutadà. La nova Llei de transparència aprovada pel Parlament de Catalunya, per exemple, ha suposat un pas importantíssim per solidificar aquests principis.

Però des del món local som també conscients dels nombrosos reptes que ens suposa la transparència, que sovint demana de més recursos dels existents per tal de ser realment efectiva; aquesta realitat la perceben especialment les entitats locals més petites, que sovint tenen menys capacitat que les grans per tal de desenvolupar en plenitud les disposicions vigents, i necessiten un suport i una adequació que hem de poder treballar entre tots.

A més, entenem que ser transparents no és només complir les obligacions legals establertes, com ja es fa per exemple amb la publicitat total i clara de totes les retribucions dels càrrecs de govern, directius i funcionaris, o amb el control dels béns patrimonials dels càrrecs de govern i directius; ser transparents demana un pas més, demana que les institucions locals tinguem una actitud veritablement transparent de cara a la ciutadania, que s'ha de reflectir en cadascuna de les nostres actuacions concretes.

### **3.1.6 Retiment de comptes**

Un altre aspecte on encara hi ha camí per millorar avui el trobem en el de retiment de comptes: els plens municipals, per exemple, tenen encara un ampli marge de millora per tal d'esdevenir espais on la ciutadania conegui les decisions de pes que es prenen al seu municipi, així com informació diversa que pugui ser del seu interès; hem de trobar nous mecanismes i canals que permetin que les decisions importants siguin no tan sols conegudes sinó també treballades, madurades i compartides amb la ciutadania. Conseqüentment, cal incorporar l'avaluació de les polítiques públiques — resultat i impacte—, el passar comptes, en el dia a dia de les institucions municipals, i informar-ne de manera transparent la ciutadania.

En el mateix sentit, tot i que hem avançat molt quant a participació ciutadana en el món local, sovint no aconseguim superar un primer nivell de consultes a òrgans de participació per tal d'arribar al conjunt de la ciutadania. Ja fa anys que des del món local treballem per tal que els consells de participació, que sovint deriven cap a fòrums unidireccionals i poc participatius, esdevinguin espais més potents a partir de propostes variades com els consells oberts, l'assemblea del municipi o els pressupostos participatius; la varietat del nostre món local ha de caminar cap a explorar i experimentar realitats multidireccionals, les quals s'alimenten entre si i legitimen la participació i l'acció resultant.

L'eclosió de l'era digital ha revolucionat a tots els nivells la capacitat d'aproximar la política als ciutadans. La multitud de plataformes per fer arribar els missatges i la varietat de canals de participació suposen una gran millora en la comunicació entre representants i representats; per exigir una participació ciutadana de qualitat cal partir de la base de disposar de ciutadans lliures i ben informats per tal que puguin escollir d'acord amb el seu propi criteri. Guanya aquí tota la legitimitat del món el binomi creat recentment entre participació i transparència entesos com dos conceptes indestriables l'un de l'altre.

### **3.1.7 Regeneració democràtica**

A més a més, el pòsit de quasi quatre dècades de governs municipals democràtic ha palesat algunes disfuncions pel que fa a la regeneració de les institucions, i ha generat un ric debat sobre possibles maneres d'aconseguir relleus naturals dels lideratges a les institucions, o sobre la conveniència de limitar el nombre de càrrecs que pot exercir simultàniament un electe, per posar dos exemples d'elements on hi ha un marge per avançar de cara a una regeneració democràtica que busqui referents en les democràcies més avançades del món.

Perquè, d'ençà de la restauració de la democràcia municipal, el grau de maduresa de la cultura política i cívica de la ciutadania ha anat en augment.. No es pot comparar el coneixement polític i institucional que té qualsevol persona avui del que es tenia als anys vuitanta o noranta. A aquest fet també hi ha contribuït, inesperadament, el



període de crisi econòmica i institucional que s'ha viscut particularment a l'Estat espanyol. El qüestionament de tot el sistema administratiu i polític per part de l'opinió pública ha estat esperonat per l'eclosió de nous moviments socials, els grans mitjans de comunicació i l'aparició de les xarxes socials.

Les relacions socials i personals s'han accelerat al segle XXI fins al punt de ser instantànies. La major repercussió dels esdeveniments polític en el dia a dia ha propiciat més exigència i pressió en l'engranatge de la gestió de la res pública. I si parlem del món local, aquell que és més pròxim a la ciutadania, aquest efecte encara s'ha multiplicat més per les inherents dinàmiques personals.

I és en aquest context que el món local pot i ha de donar una resposta valenta i compromesa, i exigir la signatura íntegra de la Carta europea d'autonomia local, per tal de propiciar l'elecció directa en totes les institucions locals, reforçar el seu caràcter democràtic i facilitar el retiment de comptes a la ciutadania.

El nostre món local pot aprofitar aquesta oportunitat per afrontar sense apriorismes un debat madur sobre els possibles mètodes d'elecció dels seus representants o sobre la durada dels seus mandats, pensant l'exercici del poder, de la gestió pública i la governabilitat en el context d'un nou Estat europeu modern i capdavanter, amb una ciutadania que vol poder exercir la democràcia de manera plena a l'estil del segle XXI.

### **3.1.8 Cartes de serveis**

Les cartes de serveis són documents que constitueixen l'instrument a través del qual, òrgans, organismes i entitats de l'Administració informen els ciutadans i usuaris sobre els serveis que tenen encomanats, sobre els drets que els assisteixen en relació amb aquells i sobre els compromisos de qualitat en la seva prestació.

És ben cert que els temps actuals demanen que els dirigents públics explicitin el seu compromís amb el bon govern, l'eficiència, l'eficàcia i l'austeritat en el funcionament administratiu, entre altres principis. En aquesta línia els ciutadans volen instruments de compromís, de valoració i comprovació del compliment dels requisits i, finalment, d'una gestió valorada i de qualitat.

L'establiment d'objectius de qualitat a l'hora de prestar els serveis públics segons les competències i l'Administració local produeix un vincle entre els ciutadans i els administradors públics, crea confiança i dona seguretat per tal d'assegurar el dret a la informació, a la participació i a la transparència.

Facilita l'exercici dels drets dels ciutadans com a prestatari del servei públic. Pot impulsar iniciatives de millora a l'Administració. Vetlla pel compliment per part de l'Administració dels compromisos contrets amb el ciutadà. Fa palesa la qualitat dels serveis prestats.

Les cartes de serveis acostumen a incorporar indicadors per tal d'avaluar periòdicament els objectius plantejats així com poder-los comparar amb estàndards acceptats entre administracions.

Aquest instrument ha de canviar la gestió dels serveis públics a l'hora de retre comptes, ha de permetre fer una revisió constant del funcionament administratiu i donar informació i ser transparent amb la gestió dels recursos públics.

## **4. Contractacions**

### **4.1 La contractació pública local com a objectiu, no com a mitjà**

Quant a l'àmbit de la contractació pública hom té la sensació que el debat sobre la seva regulació, el seu ordenament jurídic, és quasi permanent. De fet, es tracta d'una esfera o matèria on les modificacions, les revisions i els avantprojectes no tan sols s'encadenen, sinó que se superposen. L'anàlisi d'aquests darrers anys n'és un bon reflex. En els últims set anys es pot considerar que hem tingut sis canvis substancials de nova regulació en matèria de contractació, així com quatre modificacions sectorials que han impactat clarament en la normativa de contractació vigent en aquell moment. Això sense atendre i tenir en compte la irrupció i entrada en vigor de les directives comunitàries, anomenades de quarta generació, publicades en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE) del 28 de març de 2014. L'impacte d'aquest bloc legislatiu comunitari, ha estat molt més elevat que el que va suposar les seves predecessores, les directives del 2004. Amb uns objectius més globals de la Unió Europea, alineats en l'estratègia Europa 2020, on la contractació passa indefugiblement a posar-se en valor per aconseguir les fites de la citada estratègia comunitària.

Amb la publicació de les directives 23, 24 i 25 de 2014, la Unió Europea, al marge de reforçar el rol estratègic de la contractació pública, entronitzant-la com a pseudo-política pública en si mateixa, fa el pas de no només promoure una harmonització neutre. De fet, utilitza aquest nou marc normatiu per incardinar, entre d'altres, la promoció de la simplicitat o eficiència, una mirada o preocupació evident cap a les condicions socials, mediambientals, i la contractació de proximitat, sobretot a través de pimes dels poders adjudicadors europeus. Aquest últim aspecte és incorporat després de constatar la realitat d'un entorn econòmic definitivament consolidat com a global, o globalitzat.

En l'anàlisi prèvia a l'aprovació, i en diverses resolucions aprovades pel Parlament Europeu, la Unió Europea opta per fer una reflexió on no abandona un marc liberal pel que fa la contractació. S'opta per poques restriccions, però sí que conclou la necessitat d'estipular unes condicions de contractació més exigents. Aquestes exigències, sobretot circumscrites en situacions mediambientals o socials i amb una evidència: empreses adjudicatàries de països de fora de la UE, on els poders adjudicadors europeus no han estat tan observants amb aquestes condicions de

protecció laborals, socials i mediambientals, provocant, de manera evident, escenaris de dúmping d'aquestes matèries. Finalment, una darrera constatació com a punt de partida dels darrers anys: la preocupació per assolir els preus baixos, tensionant les licitacions exclusivament per criteris d'adjudicació que resideixen exclusivament en el preu, ha agreujat aquesta situació.

#### **4.2 Procediments i contractes de major incidència en els governs locals**

Atesa la configuració molt nombrosa i variada dels òrgans de contractació de l'Administració local, és necessari fer algunes consideracions prèvies:

- La demografia i capacitat administrativa dels governs locals és un factor rellevant per entendre els mecanismes de contractació existents i futurs.
- Amb el mapa i la distribució competencial actual sembla necessari donar també a aquesta resposta de manera asimètrica.
- La majoria d'ens locals tenen com a ús o procediment més habitual el que s'anomena com a contracte menor, per raó de quantia.
- La incorporació d'un procediment negociat, per raó de quantia va ser suprimit a mitjan 2016.

Semblaria indispensable, ateses les consideracions abans expressades, l'adaptabilitat de la normativa o els procediments de contractació a la realitat local i, sobretot, dels òrgans de contractació locals. Per aquest motiu, malgrat que la seva regulació resideixi en la contractual general, o fins i tot si s'optés per una regulació en l'àmbit del règim local, seria convenient preveure, entre d'altres, procediments abreujats per a determinats contractes menors, on malgrat que es garantissin el principis rector de la contractació es doni també facilitat a l'òrgan de contractació local perquè els pugui utilitzar. Podria ser també una bona opció, malgrat la càrrega negativa i la poca negociació que efectivament s'havia produït, entendre que uns determinats "procediments negociats" haurien de seguir existint en la regulació local. Així mateix, esdevé important estendre la utilització, que es tracta en el proper apartat, de les tècniques de racionalització a l'esfera local. Probablement s'hauria d'entendre que la utilització d'aquests instruments per part de la multitud d'òrgans de contractació de tots aquells objectes contractuals que són homogenis hauria de ser molt més estesa, o fins i tot, afavorida per un marc on determinats subministraments tinguessin més incentius la seva contractació mitjançant aquests instruments.

#### **4.3 Especialitats de les normes de contractació en el món local**

És en aquest marc on la contractació està d'actualitat quasi com a política pública en si mateixa. I en aquest ecosistema institucional, els òrgans de contractació dependents dels governs locals estan cridats a fer, i segurament a fer més: assolir determinats objectius que impregnen aquest nou marc jurídic que situa, en el cas de la UE, el seu

impacte econòmic en la gestió mitjançant la contractació pública de quasi el 20% del PIB.

Per tant, en els darrers temps ha anat quallant el que es pot anomenar *visió estratègica en la contractació local dels nostres municipis o governs intermunicipals*: des de la proximitat i la subsidiarietat que suposa la implantació i gestió de l'Administració local, orientar la contractació cap a beneficis en pro de l'interès general, i no únicament complir la normativa procedimental.

Els governs locals poden actuar —han d'actuar encara més— com a governs en matèria de contractació, la contractació local permeti aconseguir objectius ambientals, d'investigació o desenvolupament local o, naturalment, aquells de component social. Més concretament, afavorir no només uns preus el més econòmics possibles, sinó també que maridin la qualitat/preu del subministrament, bé o servei; trobant la millor solució, des d'una òptica de desenvolupament econòmic que consideri importants; la protecció i l'accés en la contractació l'accés de les pimes, o l'estructura econòmica de l'entorn, etc.

Queda com a permanent interrogant sobre la taula, la tècnica per donar resposta a aquestes necessitats: Amb un marc i una regulació general de la contractació pública però amb, o bé especificitats per als òrgans de contractació locals; o bé un marc general de contractació pública, amb un desenvolupament específic per als procediments més singulars.

#### **4.4 Cap a un model de tècniques de racionalització de la contractació local**

La necessitat de fer compres globals per aconseguir uns millors preus, i racionalitzar el sistema de la contractació pública mitjançant l'ordenació d'aquesta no és qüestionada per quasi ningú. Aquesta situació és reforçada per una realitat doble: la de la crisi econòmica i la de la “racionalitat i sostenibilitat financera” dels darrers anys. Aquesta situació ha fet del tot necessària una millor utilització dels recursos assignats als ens públics. Aquest entorn, afegit a la necessitat de garantir la publicitat i transparència a la contractació pública, ha comportat que l'Administració faci un esforç per establir mecanismes, o promoure'n, per a la millora, l'optimització i l'eficiència dels serveis i les activitats d'interès general. Tot això, d'acord amb els principis de sostenibilitat, eficàcia i eficiència i, en particular, d'estalvi de recursos.

Per afrontar aquestes polítiques de compres globals, i com a alternativa a les formes tradicionals d'organització dels serveis de contractació, sorgeixen centrals de compres o centrals de contractació, així com altres mecanismes de contractació, molts dels quals provinents o de naturalesa privada: els acords marc i els sistemes dinàmics de contractació. És el que es coneix com a sistemes de racionalització de compres o contractació. Aquests instruments o tècniques tenen com a finalitat simplificar i agilitzar els procediments de la contractació pública, fet que provoca estalvis econòmics mitjançant les economies d'escala, i exigeixen una necessària planificació de l'Administració local. Aquests mateixos instruments tenen una naturalesa heterogènia.

L'acord marc és més assimilat a un pràctica jurídica privada i menys tancada; el sistema dinàmic, com una forma d'adjudicació de contractes, i les centrals de compres, com a unitats administratives especialitzades. A més, permeten actuar en polítiques sectorials d'una manera més contundent o coordinada (clàusules socials, ambientals, innovació tecnològica, valors ètics, etc.) mitjançant models de compra pública.

Amb l'existència d'un nombre important d'òrgans de contractació local, alguns dels quals sense capacitat efectiva de poder exercir de govern en la contractació, esdevé necessari accentuar o reforçar els mecanismes de cooperació interadministrativa en aquesta matèria. Així, la tendència dels darrers anys de crear sistemes d'adhesió o contractació locals, o centrals de compres especialitzades, probablement encara no ha finalitzat. Sembla un camí desitjable i probable l'existència de diferents centrals de compres locals (o sistemes d'adquisició centralitzats) especialitzades per l'objecte, o tecnificades per raó d'ús, amb la singularitat de l'existència de punts d'optimització, i de centrals de compres de caràcter no local, on en determinats fronts sigui possible ajuntar esforços amb les mateixes finalitats i objectius esmentats de les centrals de contractació. Per tant, posicionaments com els que ha expressat algun acadèmic, o fins i tot, avantprojectes de la Llei de contractes, en el sentit de restringir les centrals de compres, o una limitació o un filtre excessiu de la seva adhesió, toparien amb allò ideal de l'existència de diferents centrals de compres per donar resposta a la realitat i les necessitats que han de cobrir els governs locals, i la seva necessària especialització.

Malgrat que la regulació dels procediments de contractació es basi en el règim general de contractació, els ponents consideren que:

- S'haurien de preveure procediments abreujats per a determinats contractes menors.
- Els "procediments negociats" haurien de seguir existint en la regulació local.
- S'ha d'estendre la utilització de tècniques de racionalització a l'esfera local.
- S'ha d'afavorir que hi hagi no només uns preus al més econòmics possibles, sinó també que maridin la qualitat/preu del subministrament, bé o servei.
- S'ha de preveure que en les adjudicacions es pugui puntuar més a les empreses locals.

Per contra, no hi ha consens en quina hauria de ser la tècnica legislativa adequada per fer front a aquestes necessitats. És a dir, si cal introduir les especialitats en el marc d'una regulació general de la contractació pública, o bé cal un desenvolupament específic per als procediments més singulars.

#### **4.5 Etiquetes socials, mediambientals i d'innovació**

La denominació *etiqueta*, introduïda pel bloc comunitari, és entesa com qualsevol document, certificat o acreditació que garanteixi que les obres, productes, serveis, processos o procediments compleixen determinats requisits. En els darrers anys, i sobretot, com a producte de la crisi econòmica, les clàusules d'àmbits social han desplaçat les mediambientals, que fins al moment havien estat preeminents.

Des que el 2001 la Comissió Europea va publicar una interpretació sobre la possibilitat d'integrar els aspectes socials en els contractes públics, l'expressió "clàusules o consideracions socials" inclou àmbits d'actuació molt heterogenis. Aquests engloben des del compliment de determinats drets fonamentals fins a l'aplicació de la legislació en matèria social, la reinserció de persones amb exclusió del mercat de treball o d'altres de positives contra situacions d'atur. Aquesta situació en l'àmbit social, heterogènia i diversa, té replicabilitat quan es consideren, encara que en menor mesura, clàusules mediambientals o que fan referència a la innovació.

La contractació pública, en el context de crisi econòmica global i degradació ambientals, ha de potenciar les actuacions que aportin valor al contracte i ajudin a aconseguir, segons l'estratègia Europa 2020, un creixement intel·ligent i no depredador amb els recursos naturals. El model demanda un desenvolupament d'una economia basada en el coneixement i la innovació d'un creixement integrador que fomenti una economia amb un alt nivell d'ocupació que afavoreixi la cohesió econòmica, social i territorial.

Una bona part de les novetats i els reptes en la contractació, especialment la local, és la d'integrar aquests factors en tot el cicle contractual. De fet, s'ha introduït recentment la necessitat de considerar en conjunt el cicle de vida de l'objecte contractual, ja sigui d'un subministrament, obra o servei, malgrat que no faci referència a les característiques materials de l'objecte. La compra pública ha de considerar tot els factors que intervenen en la mateixa oferta material, com són els factors ambientals de la producció, la comercialització i el reciclatge o destrucció, així com les condicions socials, laborals, i també de l'execució del contracte. Sembla que el repte és que ja siguin presents en el procés de selecció dels operadors o empreses contractistes que ofereixen, obres, serveis o subministraments amb l'objectiu de trobar una relació més equilibrada entre el preu i la qualitat, però al mateix temps, potenciant un model d'empresa amb responsabilitats cap al seu entorn, que hauria de redundar en l'eficiència i qualitat de la prestació aportant una eficiència social, ambiental, d'innovació en el contracte.

Més enllà de com s'introdueixen totes aquestes mesures, i sobretot de si es poden arribar a internalitzar en tot el cicle contractual, serà també transcendent com es va dilucidant la introducció d'aquests clausulats en els dos moments més habituals: com a condicions especials d'execució, és a dir, com a obligacions contractuals, i abans que es presentin les ofertes, que el contractista ha de complir; o en els criteris d'adjudicació, sense que siguin obligatòries per a les empreses licitadores, i que persegueix marcar una tendència en el canvi cultural dels operadors. S'apunta també a la fragilitat que suposa, en el cas de molts òrgans de contractació, l'avaluació i control de l'execució dels contractes (relacionat amb condicions d'execució sense control ni avaluació) per a una bona part de l'Administració local.

En tot cas, queda com a repte pendent veure el grau de desenvolupament i recorregut que permetrà el terme *etiqueta*, introduït a la directiva de contractació.

**Lentitud i excés de burocràcia en la licitació de serveis i obres públiques** que fa que els processos s'eternitzin o, fins i tot, no es portin a terme en una legislatura. Els tècnics no s'aclareixen a l'hora de fer els informes i això fa que els tràmits s'eternitzin.

Així mateix, es considera que els informes dels tècnics (de l'ACA, del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació o de l'ajuntament) no haurien de ser vinculants, tot i que s'haurien de tenir en compte. La Llei no és realista.

La nova Llei de contractes obliga a licitar per molt poc volum, fet que provoca un sobrecost de burocràcia.

Es considera que en les **adjudicacions es podria puntuar més les empreses locals** (per exemple: per al manteniment elèctric d'un poble no es pot triar una empresa del mateix poble).

Pel que fa als **mecanismes de control** sovint es dediquen tots els esforços en l'elaboració dels plecs i s'oblida el control del seu desenvolupament.

**Per tant, cal crear instruments o tècniques per tal de simplificar i agilitzar els procediments de la contractació pública.**

#### **\*Cas pràctic d'eficiència en la contractació: la Central de Compres de l'ACM**

L'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), a través del Consoci Català pel Desenvolupament Local (CCDL), ha consolidat la compra agregada de subministraments, béns i serveis destinats als ens locals amb quatre objectius (a) agregació de la demanda per aconseguir un bon preu, el millor possible, (b) expertesa a través d'un equip multidisciplinari que aprofundeix en la complexitat tècnica del procediment, alliberant els ens locals d'aquest requeriment, i que en fa el seguiment, (c) simplificació del procediment administratiu ja que només cal un acord del ple per adherir-se i estalviar-se el que s'anomena *economia del procediment* com és l'elaboració de nous plecs, licitacions, etc., i finalment, (d) la seguretat pròpia de garantir els principis de la contractació pública com la publicitat i la lliure concurrència, però també la transparència i el pas pels hipotètic REA (Tribunal Català de Contractes).

L'adhesió dels ens locals de Catalunya es fa a través del sistema d'adquisició centralitzada previst a l'article 205 del TRLCSP, mitjançant la figura de l'acord marc. En aquests moments, hi ha vigents diversos acords marc a través dels quals els ens locals poden contractar els serveis que l'ACM-CCDL ha acordat mitjançant el procediment de compra agregada:

- El **servei d'assegurances**. Mediació i assegurança de responsabilitat civil o alguna altra modalitat prevista en l'oferta de l'ACM. El servei d'assegurances és el pioner de la cartera de productes de l'ACM i està prou consolidat de manera que el nombre d'adhesions anirà creixent amb unes ràtios moderades pròpies de la maduresa de l'oferta. S'han adjudicat el servei de mediació d'assegurances i el servei de pòlisses d'assegurances amb la incorporació de cinc pòlisses que acompanyen la pòlissa de responsabilitat civil i patrimonial que fins ara tenia adjudicada l'ACM.
- El **servei del Pla de pensions**. L'Associació Catalana de Municipis i Comarques i els sindicats CCOO i UGT van constituir l'any 2007 un pla de pensions adreçat als empleats i personal de l'Administració local de Catalunya, la gestió del qual es va encomanar al Banc Sabadell.
- El **servei de subministrament elèctric** ha recollit una adhesió molt quantiosa. S'ha obtingut una reducció dels preus de totes les tarifes i s'ha aconseguit que l'energia subministrada als ens locals sigui 100% verda des de l'abril del 2015.
- El **servei de subministrament de gas** es va licitar i es va adjudicar el darrer trimestre de l'any 2014 i compta amb un gran increment d'adhesions.
- El **servei de subministrament de vehicles de serveis generals i policials**.
- Màquines multifunció**. A través d'un acord de subministrament ofereix als ajuntaments la possibilitat de reemplaçar els equips ja obsolets aprofitant una selecció de equips d'acord amb el volum d'impressió previst i en dues modalitats: compra directa o mitjançant un contracte d'ús. S'ha demostrat que els equips multifunció aporten a les organitzacions la possibilitat de fer més eficient el procés documental, estalviant impressions amb la reducció consegüent de paper i tòner, millorant la ràtio d'arxiu documental electrònic respecte l'arxiu físic.
- El **paper**.
- El **servei Màquines tècniques i vehicles per brigada**. S'inclouen les màquines per petites obres, vehicles de transport i elevació de càrregues i persones, i les màquines de neteja de vials i d'interiors.

#### *L'Oficina de Seguiment de Contractes*

L'Oficina de Seguiment de Contractes es va constituir el mes de maig del 2014 i actualment compta amb tres persones: un cap i dos gestors de contracte. El personal de l'oficina té coneixements en atenció al client i atenció telefònica, domini de les eines d'ofimàtica, una alta predisposició a la qualitat i habilitats destacades en treball en equip, empatia, actitud comercial i precisió, rigor i compliment.

L'Oficina s'ha estructurat per desenvolupar les tasques següents (a) d'emissió i recepció de trucades telefòniques i correus electrònics en relació amb la comercialització i el seguiment dels contractes, (b) registre de les dades de l'activitat de comercialització i de seguiment a les aplicacions de l'empresa, (c) elaboració periòdica d'informes d'activitat, (d) control i gestió d'incidències i de les operacions, (e) elaboració de propostes i mesures correctores per millorar el procés i disminuir els



riscos futurs i (f) control i seguiment dels indicadors propis del procés o dels acords marc.

Dins del procés de seguiment de contractació es desenvolupen les actuacions de (a) registre de dades i arxiu físic, (b) el sistema de control i la gestió d'incidències, (c) el seguiment i el control de les operacions, (d) l'elaboració dels informes d'activitat i d'un calendari únic, (e) l'aplicació de gestió dels productes i serveis de compra agregada, i (f) la comunicació i difusió de les accions.

L'activitat de seguiment dels contractes comporta establir un contacte permanent amb els usuaris que ha de permetre conèixer les seves necessitats i també facilitar la resolució de les dificultats que puguin aparèixer. Aquesta tasca proactiva d'apropar-se a l'usuari té com a conseqüència immediata l'augment de les incidències en la gestió del servei. L'Oficina recull aquestes incidències per aprofundir en l'establiment de mesures correctores i per fer-les arribar a les empreses adjudicatàries amb l'objectiu d'afavorir i accelerar-ne la resolució.

El procés de contractació dels serveis i sobretot dels productes no és immediat. A partir del moment en què es produeix la contractació s'inicia un període que finalitza en el moment en què el producte es lliura a l'ens local. La qualitat del servei prestat es basa en gran mesura en l'acompliment dels terminis de lliurament i és per aquesta raó que s'ha implantat un sistema de seguiment i control de les operacions basat en la declaració quinzenal, mensual o semestral de les operacions efectuades per cada una de les empreses adjudicatàries. La declaració semestral correspon als serveis de subministrament energètic i les assegurances, mentre que els vehicles i els equips d'impressió i de multifunció es gestionen mitjançant la declaració mensual o quinzenal, respectivament. Aquesta declaració diferencia l'estat de les operacions en tres grups (a) contractat i servit, (b) contractat i pendent de servir i (c) interès demostrat i pendent de contractar.

D'aquesta manera, contrastant la informació declarada amb els usuaris, es vetlla per l'acompliment dels terminis de lliurament per part de les empreses adjudicatàries.

#### *Informes d'activitat*

El fet de treballar amb models de gestió de manera que l'acompliment dels objectius s'avaluï sobre la base del comportament d'un determinat conjunt d'indicadors obliga a estructurar la informació i presentar-la adequadament per poder fer el seguiment corresponent. La manera més comuna de presentar la informació és mitjançant l'ús d'un informe sintètic dels indicadors que detalla el valor actual, la comparativa respecte un període anterior i l'anàlisi de l'acompliment de l'objectiu.

Els **informes d'activitat dels serveis** tenen periodicitat mensual o semestral en funció del producte. El subministrament elèctric i de gas natural i el servei d'assegurances es

detallen en informes semestrals, mentre que els vehicles policials i els equips d'impressió i de multifunció s'elaboren mensualment.

Els informes d'activitat dels serveis recullen les dades pròpies de l'activitat i diferencien el nombre d'ens locals adherits al acord marc i el nombre d'operacions realitzades.

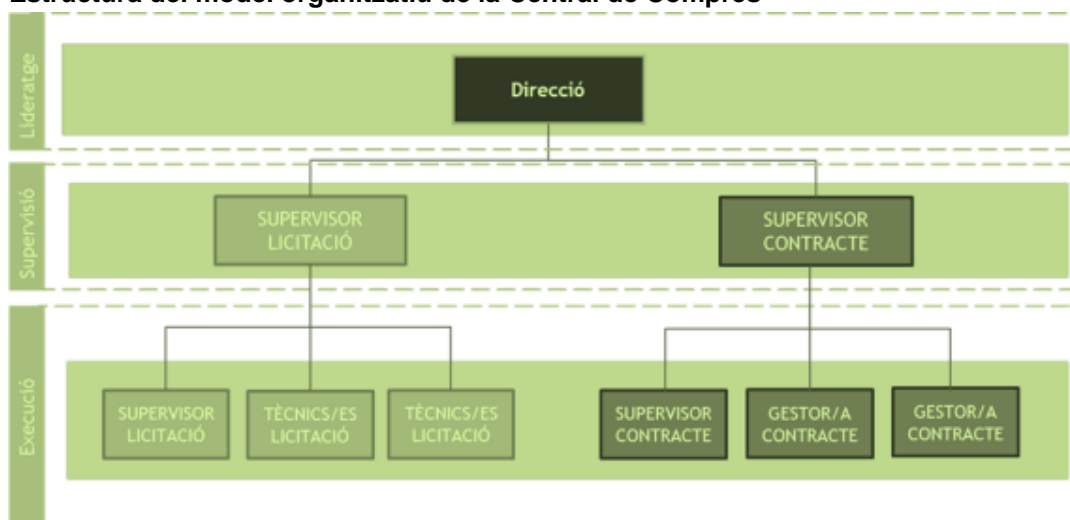
#### *Aplicació de gestió dels productes i serveis de compra agregada*

Finalment, i com a suport de totes les actuacions descrites, s'ha desenvolupat l'aplicació **Productes ACM**, interconnectada amb la base de dades de l'Associació Catalana de Municipis des de la qual (a) s'enregistren les adhesions al sistema d'adquisició centralitzada i a cadascun dels diferents serveis de compra agregada, (b) s'annexa la documentació relativa a les adhesions, (c) s'enregistren les incidències i s'executen els informes corresponents, (d) s'enregistren les consultes dels ens locals en relació amb la Central de Compres i (e) s'enregistren les operacions realitzades dins de cada acord marc.

#### *Model organitzatiu*

El model organitzatiu de la Central de Compres implica tres nivells diferenciats: execució, supervisió i lideratge.

#### **Estructura del model organitzatiu de la Central de Compres**



S'elabora una descripció de l'estructura per tal de recollir de manera sistematitzada i sintètica un conjunt d'informació que explica què fan cadascun dels perfils (a) direcció, (b) supervisor de les licitacions, (c) supervisor dels contractes, (d) tècnic de les licitacions, i (e) gestor dels contractes.

**Direcció.** El propòsit general de la direcció és dirigir, coordinar i supervisar tota l'activitat de la central de compres, la qual ha de garantir l'adequada prestació dels nivells de servei, l'acompliment de les condicions contractuals i la seva qualitat. Pel que fa a les funcions, se n'estableixen unes de caràcter general, com: a) dirigir i coordinar l'acompliment dels objectius i establir la planificació anual, i b) aprovar la implantació de tècniques de gestió de servei, de qualitat i de millores en els seus processos; i d'altres d'específiques: c) proporcionar el lideratge expert establint les directives que permetin aconseguir els objectius exigits pel CCDL en la contractació dels acords marc (facturació, nivell de servei i qualitat), d) aprovar els processos, les tècniques i els instruments associats a la preparació de la licitació, la gestió i el seguiment de contractes, i e) fer el control i el seguiment de l'activitat de l'oficina, assistir a reunions de seguiment i aprovar els informes de situació i progrés que es presentin als comitès corresponents.

**Supervisor/a de les licitacions.** El supervisor/a de les licitacions té, per propòsit, coordinar i supervisar tota l'activitat de l'equip de licitacions, el qual ha de garantir l'acompliment del calendari d'acords marc definit anualment per la direcció, així com controlar les pròrrogues de tots els acords licitats. Pel que fa a les funcions de caràcter general destaquen: a) supervisar la preparació dels contractes, segons els objectius establerts i b) assessorar i donar suport en la implantació de processos que millorin el servei, la qualitat i l'eficiència del seu equip; les de caràcter específic són: c) proporcionar el lideratge establint les directives a l'equip que permetin aconseguir els objectius exigits pel CCDL als acords marc (facturació, nivell de servei i qualitat, etc.), d) dissenyar els processos, tècniques i instruments associats a la licitació dels acords, e) fer el control i el seguiment de l'equip, assistir a reunions de seguiment i reporting d'informes de situació i progrés al comitè corresponent, i f) elaborar acords marcs en col·laboració amb l'equip en la creació de plecs tècnics i administratius.

**Supervisor/a dels contractes.** El propòsit general del supervisor/a dels contractes és coordinar i supervisar tota l'activitat de l'equip de gestió dels contractes, el qual ha de garantir l'acompliment dels contractes així com els nivells de servei i qualitat. Coordinar amb el supervisor de les licitacions el traspàs dels nous contractes així com de les pròrrogues. Igualment aquest supervisor ha de desenvolupar funcions de caràcter general tals com: a) fer el seguiment i control dels subministraments establerts als acords marc, b) identificar i crear indicadors de gestió per millorar la eficàcia del servei, així com el seu seguiment. Les funcions específiques d'aquest lloc de treball són: c) proporcionar el lideratge establint les directives a l'equip que permetin aconseguir els objectius exigits per la corporació en matèria de qualitat i prestació del servei, d) col·laborar amb el personal de l'oficina per tal de realitzar les tasques del servei, e) detectar riscos que puguin afectar el bon funcionament dels serveis, tant des d'un punt de vista qualitatiu com de costos o terminis, i reaccionar amb diligència, f) implantar procés de control i seguiment d'incidències i g) fer el



control i seguiment de l'equip, assistir a reunions de seguiment i reporting d'informes de situació i progrés al comitè corresponent.

**Tècnic/a de licitacions.** El tècnic/a de licitacions té com a responsabilitat fonamental, controlar tot el procés de licitació, des de la preparació i seguiment del procés de creació i redacció dels plecs fins a la publicació i l'adjudicació. Com a funcions generals destaquen l'estudi de viabilitat dels serveis oferts, la redacció i aprovació de plecs i la publicació i adjudicació de la licitació. El tècnic/a en licitacions també desenvolupa les funcions específiques següents: a) col·laborar amb els gestors dels contractes per tal de millorar el funcionament del servei, b) detectar i preveure els riscos que puguin afectar el bon funcionament dels serveis i imposar les mesures pertinents als plecs, c) informar fefaentment la persona responsable del servei de l'evolució de les tasques encomanades i d) elaborar i complir el calendari anual de licitacions establertes pel Comitè Executiu de l'ACM.

**Gestor/a del contracte.** El gestor/a del contracte té, com a responsabilitat fonamental, aconseguir que s'acompleixin les prestacions establertes als acords marcs. I té com a funció principal fer el seguiment i control dels subministraments establerts als acords marc. Entre les funcions específiques destaquen: a) col·laborar amb el personal de l'oficina per realitzar les tasques del servei, b) detectar i preveure qualsevol risc que pugui afectar el bon funcionament dels serveis, tant des d'un punt de vista qualitatiu com de costos o terminis, i comunicar-lo al responsable de l'oficina amb la deguda diligència, c) implantar un procés de control i seguiment d'incidències, i d) informar fefaentment la persona responsable del servei del progrés de les tasques establertes.

### *Model de gestió*

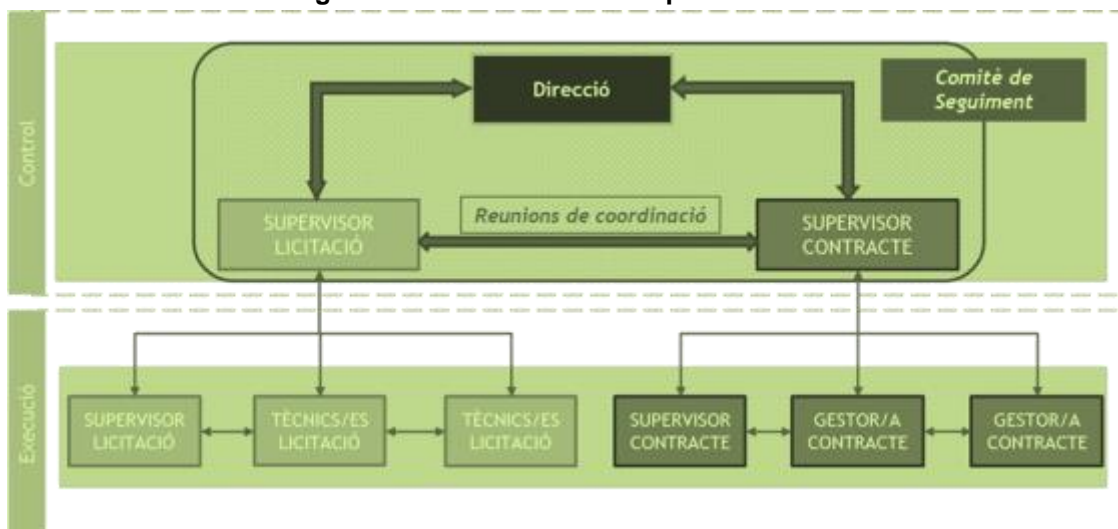
La definició del model de gestió de la Central de Compres sustenta les premisses següents:

- Un model de gestió és un patró de funcionament d'una corporació. Ha d'incorporar la visió, els valors, els objectius, els protocols d'actuació, els registres i els indicadors, i sempre s'ha de supervisar amb criteris d'eficàcia, eficiència i coherència.
- Per ser eficients esdevé necessari treballar amb models de gestió, per aportar coherència entre els objectius, els processos utilitzats i els indicadors.
- Els models de gestió aporten qualitat quantificable i certificable i permeten mantenir la competitivitat dels serveis oferts, i en la seva gestió quotidiana, eficiència i eficàcia, optimització dels recursos i, per tant, maximitzen el resultat obtingut a curt termini.

- El model implantat ha d'implicar tots els nivells, per orientar, treballar de manera coherent, estimular l'equip en la millora contínua i permetre mesurar el progrés i l'evolució de l'oficina. Per a un bon funcionament, el model de gestió ha de (a) ser multinivell, (b) coherent, (c) aportar i assegurar la qualitat de gestió, (d) integrar persones, definint el qui i el com, i (e) establir un procés que s'adapti a tots els serveis.

L'estructura del model de gestió de la Central de Compres implica dos nivells diferenciats: execució i control; els supervisors d'ambdós equips formen part de l'equip d'execució.

### Estructura del model de gestió de la Central de Compres



El Comitè de Seguiment és un òrgan de gestió responsable del compliment dels objectius de la Central de Compres, amb els nivells de qualitat i terminis establerts, i adopta les mesures oportunes que es deriven dels informes de seguiment que presentin els supervisors de cada servei. El Comitè de Seguiment es reuneix setmanalment i es compon de la direcció més els dos supervisors.

Des del punt de vista estratègic, el Comitè de Seguiment és el responsable de donar compliment a les directrius generals durant la vigència dels serveis i del model econòmic. Des del punt de vista tàctic, ha de fer el seguiment detallat de l'evolució dels serveis prestats i dels nivells de qualitat acordats a través de l'elaboració d'informes de control i seguiment, del manteniment dels procediments operatius i de la coordinació tècnica general.

En la celebració de les reunions de seguiment es tracten els aspectes relatius a les propostes objecte de licitació, acordades anualment en un calendari, s'analitzen els

indicadors del servei fixats prèviament, així com els riscos detectats i es decideixen les mesures correctores que cal aplicar. A més a més, és l'espai per discutir les possibles modificacions del servei i l'assoliment i compliment dels objectius acordats. Es defineixen també les competències de cadascun dels membres del Comitè de Seguiment.

De l'anàlisi efectuada es pot concloure que, per a l'acompliment dels requeriments dels serveis, és necessari crear i utilitzar un conjunt de procediments, plantilles i documents de referència que permetin disposar de tota la informació rellevant dels serveis per poder analitzar-los, identificar-ne els riscos i fer el seguiment dels objectius principals.

La identificació dels indicadors més adequats, que permetin conèixer el funcionament del servei, permet valorar l'assoliment dels objectius i quantificar els resultats de la central de compres.

Cal que el **procés de seguiment dels contractes** sustenti el treball dels perfils professionals adequats, la informació i documentació pertinent, i les eines i tecnologies que donen robustesa i eficiència al procés. Aquest procés està íntimament lligat al procés d'elaboració de licitacions i a la vegada n'és la continuïtat. Aquest procés és l'encarregat de donar forma als nous serveis de compra agregada que incorpora el Consorci Català pel Desenvolupament Local (CCDL). En aquesta fase d'anàlisi, l'Oficina de Seguiment de Contractes participa com a transmissor de les necessitats, inquietuds i requeriments dels ens locals com a usuaris, atesa la proximitat derivada del contacte diari amb aquests.

La dinàmica pròpia dels acords marc derivats dels processos de licitació o de pròrroga fan que cadascun compti, anualment, amb dues fases perfectament diferenciades: la fase de llançament i la de renovació.

Mentre que la fase de llançament té una caràcter proactiu en què la difusió i la comunicació tenen un paper fonamental amb l'objectiu de concentrar i accelerar les actuacions de recollida d'adhesions al nou acord marc o a la pròrroga, la fase de renovació és més reflexiva, ja que té per missió corregir les ineficiències detectades per tal que les correccions s'apliquin en el moment de prorrogar l'acord marc i, si fos necessari, fins i tot proposar l'obertura d'un nou concurs en el cas que la pròrroga no es consideres oportuna.

Aquestes dues fases són compartides tant pel procés d'elaboració de licitacions com pel de seguiment de contractes i són el nexa d'unió entre els dos processos.

## **5. Ens instrumentals de l'Administració local**

## 5.1 Ens instrumentals al món local

La crisi econòmica i la imposada racionalització i redimensionament del sector públic local, així com la consolidació d'una decidida tendència cap a la transparència i bon govern de les administracions públiques, ha de ser interpretada, pel món local, com una oportunitat per definir, de manera objectiva i a la recerca permanent de les més altes quotes d'eficàcia i eficiència, la manera d'organitzar-se per servir millor als ciutadans.

És oportú, més enllà de les decisions imperatives a les quals molts ajuntaments han hagut de fer front en circumstàncies econòmiques adverses, revisar l'arquitectura institucional, mitjançant una avaluació acurada i a fons que permeti disposar d'una estratègia de futur, en termes globals i constructius, de com s'aborda l'assoliment d'un bon servei públic.

Aquesta avaluació, primer, i revisió, després, ha d'anar obligatòriament vinculada a la voluntat de donar resposta a les necessitats, en cadascun dels àmbits d'apoderament del món local, que la realitat i necessitats de cadascun dels actors del món local ha d'afrontar.

En aquest sentit, el món local ha de focalitzar els seus esforços a dissenyar una estructura que permeti les més altes quotes d'eficàcia i eficiència en el desenvolupament de les seves competències que inclogui, segons el cas, l'eliminació, reagrupació o, si s'escau, la creació d'ens instrumentals.

Ha estat una tendència generalitzada la creació i proliferació dels ens instrumentals a les administracions públiques catalanes, que la crisi econòmica que hem viscut ha portat a una exigent revisió i racionalització respecte les necessitats i característiques reals en el desenvolupament dels serveis públics. Aquesta revisió crítica de necessitats reals d'ens instrumentals no ha de condicionar l'obligatori nou disseny integral d'estructures institucionals.

Aprendre, doncs, dels errors comesos ens ha de permetre afrontar les necessitats actuals i futures, amb el compromís d'abordar com organitzem la prestació dels nostres serveis i l'execució de les nostres competències en termes objectius. En aquest sentit, els ens instrumentals han de poder ser l'eina que faciliti l'execució de serveis públics prestacionals o l'exercici d'activitats econòmiques, i alhora exigents en el retiment de comptes i la transparència en la seva gestió.

Els ens instrumentals han d'ajudar a assolir la consecució d'una Administració local moderna, oberta, eficaç, eficient i sostenible, i per fer-ho han d'afrontar un conjunt de reptes.

El problema dels **ens instrumentals radica en el mal ús que se'n pot arribar a fer**. Les empreses mixtes han tingut moltes crítiques, però la solució no és eliminar-les,

sinó corregir aquest mal ús, en el cas que es constati. S'han d'eliminar les irregularitats i establir un major control i transparència, però ben gestionats els ens instrumentals són una eina útil.

**Per crear un ens instrumental caldria tenir en compte dos aspectes: l'especialització del servei i de l'activitat, i l'equilibri financer.**

## **5.2 Reptes dels ens instrumentals**

### **5.2.1 Oportunitat**

A l'hora de mantenir o crear un ens instrumental s'imposa l'obligació d'analitzar no només l'objecte que es pretén tractar sinó les característiques i l'abast del servei que s'ha de prestar, l'oportunitat en termes d'interès públic, l'anàlisi transversal i objectiva en termes d'eficàcia i eficiència i, en qualsevol cas, la concreció de les pautes que regiran les relacions envers l'Administració local.

### **5.2.2 Relacions Administració local – ens instrumentals**

Les noves exigències en termes de transparència i informació pública en el desenvolupament de les administracions públiques exigeix una revisió dels canals de comunicació i coordinació entre l'Administració local i els seus ens instrumentals.

Aquests nous canals de comunicació i relació, fins i tot mitjançant òrgans transversals de treball, han de preveure la revisió sistemàtica dels objectius i l'orientació al control econòmic i de resultats.

### **5.2.3 Planificació i orientació a resultats**

La pròpia naturalesa dels ens instrumentals permet exigir rendiments permanents de comptes en el disseny (que hauria de ser compartit) de l'activitat, la planificació, l'execució i els resultats.

En aquest sentit, la planificació estratègica, així com el disseny d'uns adequats sistemes de seguiment d'execució (indicadors, plans estratègics, avaluacions d'impacte, etc.), sobre objectius estratègics i operatius i actuacions orientades a resultats, desagregades per cadascun dels nivells sectorialitzats de responsabilitat, esdevé una obligació.

Aquesta planificació suposa també una eina per incorporar, de manera permanent, una avaluació contínua i profunda que permeti la millora, també contínua, i el control —intern i extern— tant dels resultats com de la qualitat dels serveis prestats.

### **5.2.4 Direcció i òrgans de govern dels ens instrumentals**



Perfeccionar, d'acord amb els objectius de cada ens instrumental, la selecció i formació del personal directiu.

Les noves estructures de governança han de permetre repensar la política de selecció dels directius dels ens instrumentals i dotar el seu desenvolupament de les eines formatives adequades per poder exigir responsabilitats posteriorment.

De la mateixa manera, l'avaluació del desenvolupament i dels resultats permet la posterior i obligada exigència de responsabilitats al personal directiu, responsable de la consecució dels objectius i resultats planificats.

### **5.2.5 Control**

De la resta de línies de treball es desprèn, repetidament, la necessitat d'abordar de manera integral, atès que se n'han detectat en alguns casos, la proliferació d'ens instrumentals fora de l'abast del control (financer però també de desenvolupament) estipulat. Cal integrar les noves autoimposicions de transparència i retiment de comptes envers la ciutadania a l'hora de dissenyar les estructures del món local i, per descomptat, els ens instrumentals han d'incorporar-se a les obligacions de control de manera integral.

Aquest control, com s'indica anteriorment, ha d'anar més enllà del correcte desenvolupament financer i comptable. Si bé el control econòmic és imprescindible per recuperar la confiança en l'eventual conveniència d'articular i usar ens instrumentals per a la prestació de serveis, el control de desenvolupament ha de servir per integrar i consolidar una concepció de funcionament basada en la millora contínua generalitzada, però especialment convenient, en termes de l'eficàcia i eficiència en l'execució de les competències encomanades als ens instrumentals, amb el benentès que, fruit del control, les possibilitats d'assolir les fites que justifiquen la seva existència i oportunitat es veurien reforçades a curt termini.

## **6. Innovant en la gestió (model de gestió, organitzatiu, etc.)**

### **6.1 La planificació estratègica i els nous reptes de la innovació en la gestió local**

S'ha elaborat una radiografia a l'annex I. Institucions i projectes que excel·leixen en l'estudi de la innovació dels governs locals, que fixa un estat de situació de la qüestió a Catalunya.

El món local català té força reptes que considerem que s'haurien d'abordar per contribuir a la maduració d'un "bon govern local" a Catalunya, en el qual l'avaluació, la innovació i la millora continuada haurien de tenir un paper significatiu. A continuació n'apuntarem alguns.

L'avaluació, la millora en la gestió dels serveis i les polítiques mitjançant el benchmarking i el desenvolupament de fórmules estructurades d'innovació pública aniran adquirint cada cop un paper més rellevant en els governs locals catalans. D'una banda, perquè les estratègies reformistes del sector públic en els països més avançats d'Europa subratllen la seva importància estratègica com a eines per estimular el rendiment governamental, sovint sota l'impuls de la Unió Europea. I, de l'altra, perquè són instruments que permeten una presa de decisions públiques basada en les proves (és a dir, en allò que "funciona") que la bona governança de les nostres administracions anirà exigint. Si tenim en compte la demanda social de transparència sobre el funcionament de les administracions i els processos de presa de decisió, així com de retiment de comptes de l'activitat del poder públic i de la gestió dels recursos públics que hi ha darrera la normativa de transparència i bon govern, sembla difícil pensar que no sigui així.

Al capdavant, el seguiment, l'avaluació de polítiques i el benchmarking de serveis són eines necessàries per donar sentit a la transparència i dotar-la de continguts. També és, alhora, una premissa necessària per a la participació ciutadana, que es pot veure privada de dades i elements essencials per al debat, si es troba davant administracions opaques. I, finalment, tant la transparència com la participació ciutadana són instruments indispensables d'una avaluació real de l'impacte i l'efectivitat de les polítiques, que resultaria incompleta si no vingués acompanyada d'un debat públic que converteixi aquest instrument en un element de retiment de comptes i millora de les polítiques.

El legislador català ha començat a donar forma a aquesta concepció d'una bona governança, mitjançant diverses normes que van des de la Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que reconeix el dret de la ciutadania a uns serveis públics de qualitat i, a més, estableix que les administracions públiques de Catalunya han de tenir cartes de serveis a disposició dels ciutadans, les empreses i els professionals, fins a la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que fa un pas més conceptualment, vinculant la gestió de la qualitat i les cartes de serveis, així com l'avaluació de les polítiques públiques, al bon govern i, més concretament, al dret a una bona Administració i a uns serveis públics de qualitat.<sup>1</sup>

Amb l'aprovació de la Llei de transparència, les **cartes de serveis** esdevenen un instrument essencial per establir uns «estàndards mínims de qualitat i una definició

---

1. El Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya) ja posava de relleu la necessitat d'avaluar l'impacte econòmic i social dels projectes d'inversió i de les intervencions públiques més rellevants, en aquest cas de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, amb el requeriment de fer-ne una anàlisi de cost-benefici, o una avaluació anàloga.

clara de les condicions d'accés als serveis i dels drets i deures dels usuaris i de l'Administració». L'article 59 estableix que «els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local».<sup>2</sup> Per tant, és probable que aquest instrument de gestió visqui una certa expansió durant els propers anys, com a eina al servei de la millora continuada de la gestió.

A diferència de les cartes de serveis, la regulació de **l'avaluació permanent dels serveis públics** resulta escassa i, de fet, té una aproximació molt limitada quant al seu objecte, al potencial i a la metodologia perquè basa el coneixement dels efectes i l'eficàcia d'un servei públic en la consulta i opinió dels seus usuaris, però alhora la norma ressalta positivament la importància de la millora contínua i de la cerca d'objectivitat amb l'establiment d'indicadors i de monitorització i de sistematització i, a més, estableix l'obligació de publicar els criteris i la metodologia per a avaluar el compliment dels plans i els programes i el resultat de l'avaluació, una vegada executats.

Ja sigui pel paper que tenen l'avaluació i la millora dels serveis i les polítiques en els estàndards de bona governança que subratllen la importància estratègica del rendiment governamental per al futur de les nostres societats democràtiques, per l'impuls normatiu que estan rebent progressivament per part del legislador català o per la pròpia evolució endògena de les iniciatives que ja existeixen en aquest àmbit, nascudes de l'interès propi dels governs locals, és probable que aquest àmbit de treball visqui una expansió durant els propers anys.

Amb l'objectiu de plantejar un procés de planificació estratègica políticament transversal, que permeti sumar esforços i evitar l'atomització d'iniciatives i projectes, a continuació presentem algunes propostes per a cadascun dels eixos de treball:

## **6.2 Eines per a la planificació estratègica**

### **6.2.1 Eines de seguiment de la gestió local i benchmarking de serveis**

El seguiment i el benchmarking de serveis públics locals és el més estès i consolidat, perquè ofereix instruments que tenen una utilitat directa per als municipis catalans, sense els quals no s'haguessin pogut desenvolupar.

---

2. Conseqüentment, per a la resta d'ens locals, inclosos els municipis menors de 50.000 habitants, si ens basem en la classificació del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, l'aprovació de cartes de serveis és discrecional. El 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 estableix el llindar de 50.000 habitants per agrupar els municipis amb un major nombre de serveis mínims.

La vertebració de xarxes de tècnics i/o electes per a la millora continuada dels serveis públics municipals n'és una bona pràctica, com, on l'element de la millora continuada es defineix proactivament amb la seva col·laboració, mitjançant dinàmiques passa en el cas dels cercles de comparació intermunicipal de la Diputació de Barcelona de treball a les quals la Diputació aporta la coordinació i la metodologia de treball.

Des d'aquesta perspectiva, un repte que es podria plantejar seria estendre l'experiència dels cercles a tot Catalunya o, complementàriament, articular dinàmiques de treball similars per als municipis més petits, amb la finalitat d'analitzar comparativament com es presten els serveis a "petita escala" o en el marc d'acords de cooperació intermunicipal, per tal de millorar-ne l'eficàcia i l'eficiència.

### **6.2.2 Eines útils per al disseny i la conceptualització de polítiques locals**

A diferència del primer cas, probablement són aquelles que tindrien un arrelament més clar en el món acadèmic i que, alhora, serien més distants de la "realitat" dels nostres governs locals perquè són limitades quant al seu abast territorial i/o quant al seu objecte, que acostuma a seguir paràmetres sectorials tradicionals (amb independència de si promouen dinàmiques de transferència del coneixement).

Segurament podria ser complementari a aquestes mancances el gran nombre de "xarxes de polítiques" que hi ha en molts àmbits de política pública sota paraigües institucionals diversos, però resulta indicativa de la manca d'institucions que serveixin d'espai de trobada per reflexionar i debatre polítiques cada cop més transversals, estimular aproximacions integrals a l'evolució de les agendes locals i fomentar el debat públic en aquest àmbit.

### **6.2.3 Eines per a l'avaluació**

Com ja hem apuntat, l'avaluació de polítiques té una escassa tradició al nostre país i l'especialització metodològica i formativa que requereix a priori li auguren un recorregut complex, però les seves potencialitats haurien d'estimular una clara aposta estratègica per part de les nostres administracions.

En un context marcat per la ràpida evolució de la nostra societat, el desenvolupament de nous paradigmes de col·laboració publicoprivada i l'exigència de resultats i eficiència en l'acció de les administracions, instruments d'investigació social i econòmica com l'avaluació de polítiques, haurien d'estar més a l'abast dels governs locals.

Per aquesta raó, creiem que s'haurien de generar metodologies i xarxes d'experts capacitats per fer avaluacions de necessitats, d'implementació i econòmiques en l'àmbit local i, en segon lloc, estendre l'avaluació d'impacte i el benchmarking de

polítiques, seguint models ja existents en altres països com la What Works Network britànica, la Xarxa Què Funciona.

Aquesta experiència, que ja ha arribat a Catalunya de la mà de la Fundació Bofill i Ivàlua en l'àmbit de les polítiques locals d'educació (i, en particular, de l'èxit educatiu dels col·lectius més desafavorits)<sup>3</sup> es basa en una col·laboració estable per part de professionals, administracions, investigadors i entitats per evidenciar quins resultats s'obtenen per part de diverses polítiques sectorials i, per tant, quines són més efectives o com es poden crear les condicions per a l'efectivitat, en un tipus de reflexió que també podria aportar un coneixement rellevant en el terreny de la col·laboració publicoprivada.<sup>4</sup>

### 6.2.3 Eines per a la innovació de polítiques

D'eines per a la innovació amb una vocació multisectorial a Catalunya, només hi ha el Banc de Bones Pràctiques de la Fundació Pi i Sunyer i la Federació de Municipis de Catalunya. Atès que ja abasta més de 20 àmbits sectorials de política pública, en aquest àmbit probablement el repte que es podria plantejar és com es pot aprofitar l'enorme informació que hi ha al Banc, que es va actualitzant periòdicament, per desencadenar processos, mètodes i xarxes d'innovació de polítiques als ajuntaments catalans d'una forma estructurada. És a dir, passar de detectar polítiques innovadores a utilitzar-les com un instrument transformador de la realitat dels nostres ajuntaments mitjançant mecanismes d'innovació oberta.

En aquests quatre àmbits, és important apuntar que si bé la diversitat local de Catalunya hauria de permetre'ns tenir un veritable laboratori per a l'experimentació i la millora dels serveis i les polítiques locals, a la pràctica les possibilitats efectives d'avançar en aquesta direcció venen filtrades per la dimensió municipal, les capacitats organitzatives dels municipis i les febleses d'una acció col·lectiva que sovint depèn més pel voluntarisme o la iniciativa de determinats tècnics i/o regidors que per l'existència d'una estratègia compartida orientada a la millora i l'avaluació, o la innovació, de polítiques locals.

Per aquesta raó, és imprescindible que la Generalitat i/o els governs locals intermedis assumeixin més protagonisme en aquest àmbit, ja sigui aglutinant esforços i dinàmiques de treball disperses a partir d'estratègies compartides transversalment, o assumint un rol més proactiu a l'hora de garantir l'equitat, l'eficiència i la sostenibilitat dels serveis públics locals, en el marc de les seves estratègies i polítiques de

---

3. Vegeu la pàgina web Què funciona en educació a <http://www.fbofill.cat/tipus-publicacions/que-funciona-en-educacio-evidencies-la-millora-educativa>.

4. Vegeu la publicació *What Works. Evidence for decision makers* a [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/378038/What\\_works\\_evidence\\_for\\_decision\\_makers.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/378038/What_works_evidence_for_decision_makers.pdf).

cooperació i assistència, que també s'hauran d'anar adaptant a una concepció més complexa i profunda de la geometria variable que marcarà el futur dels nostres governs locals per l'existència de realitats territorials cada cop més diverses que poden afectar la vida municipal a tots els nivells i, per aquesta raó, també haurien de ser objecte de més transparència, avaluació i retiment de comptes.

## 7. Innovació i administració digitals

La societat està experimentant uns canvis amb la introducció de les tecnologies de la informació i la comunicació (en endavant TIC) que molts experts identifiquen com una autèntica revolució, la revolució digital. Fins ara, la reacció de les administracions públiques s'ha centrat en la digitalització de les administracions públiques (el que es coneix per *administració electrònica*) que ha permès facilitar la informació a través de portals web, presentar telemàticament sol·licituds de serveis, i iniciar l'intercanvi limitat d'informació entre les administracions.

Però, amb el nou entorn social, les administracions públiques estan obligades a anar més lluny. No es tracta només d'obligar les administracions públiques a usar les tecnologies, internament i en la seva relació amb la ciutadania i les empreses: cal donar resposta a les noves exigències ciutadanes de democratització i transparència sobre l'activitat i el comportament dels poders públics que les TIC intensifiquen enormement. Es fa necessari que les administracions públiques s'hagin de redissenyar per adaptar-se a aquest nou entorn. Han d'aprofitar l'oportunitat que els ofereix la incorporació de les TIC per dur a terme una autèntica transformació de la manera de definir i prestar els seus serveis.

Una autèntica i profunda transformació digital de les administracions públiques catalanes té per finalitat aconseguir un canvi real en el rol que aquestes exerceixen dins la societat i en les seves relacions amb les persones, les entitats i les empreses, amb l'objectiu de fer una Administració més àgil, senzilla, eficaç, propera i confiable. Aquest canvi ha de permetre potenciar els valors ètics i els principis d'una societat democràtica i oberta a la ciutadania.

### 7.1 Principis de l'administració digital del segle XXI

L'administració digital del segle XXI ha de perseguir l'assoliment dels següents principis d'excel·lència de la prestació de serveis públics, i ha de ser:[

**Centrada en el ciutadà i innovadora:** les administracions públiques han d'implicar els usuaris potencials des de l'inici en el disseny de les polítiques i la prestació d'un servei, per tal d'evitar que es configuri només des del punt de vista de l'organització interna. Les administracions públiques s'han d'adaptar a les expectatives de la ciutadania i no a la inversa. Aquest enfocament en les necessitats bàsiques dels

ciutadans ha de permetre plantejar iniciatives innovadores incrementals i disruptives per millorar la prestació dels serveis públics.

**Antiburocràtica:** cal evitar activitats i tràmits innecessaris i per això la transformació digital ha d'adoptar la implantació de metodologies, com la lean management, per tal d'actuar amb radicalitat contra la burocràcia innecessària i assegurar que allò que es faci aporti un valor necessari al servei que es presta o a la decisió que cal prendre.

**Efectiva:** les polítiques governamentals es defineixen sobre la base de la seva eficàcia contrastada per l'evidència. Les tecnologies de la informació permeten, a través de l'anàlisi de dades, facilitar el coneixement de les solucions més efectives. L'avaluació comparativa i l'anàlisi de dades s'han d'incorporar en el procés de definició de les polítiques governamentals.

**Eficient:** s'entén l'eficiència com un valor relatiu que depèn de l'eficàcia, de tal manera que, una vegada definit el resultat que es vol obtenir, aquest s'ha d'aconseguir de la manera menys costosa possible, tot assegurant-ne la sostenibilitat econòmica futura.

**Àgil, flexible i innovadora:** per tal d'adaptar-se al ritme de la societat actual, cal que l'Administració adopti metodologies àgils i de millora contínua en la provisió dels serveis públics que facilitin la presa de decisions ràpida i la seva adaptació a les expectatives del ciutadà en uns terminis curts i amb un cost assumible.

**El millor tràmit és el tràmit que no cal fer:** s'han de promoure, sempre que es pugui, els serveis públics proactius que el ciutadà gaudeix sense la seva intervenció. L'Administració té molta informació dels ciutadans i, en ocasions, no caldria que fessin cap sol·licitud per demanar serveis o drets que els pertoquen. A més, els serveis i procediments s'han de dimensionar a la comprovació dels requisits estrictament necessaris per al compliment de la seva finalitat. No cal demanar la informació que ja consta a les bases de dades de les administracions públiques.

**Senzilla:** el disseny dels serveis i els procediments s'ha de fer de manera que minimitzi els costos i les molèsties a les persones interessades o a les que han de suportar la càrrega: han de ser comprensibles i fàcils d'utilitzar.

**Oberta:** les dades que l'Administració obté, arran de la seva gestió diària, es posen a disposició de les persones, les entitats i les empreses, tot respectant la normativa de protecció de dades.

**Estandarditzada:** les persones, les entitats i les empreses han de percebre que les administracions públiques catalanes presten serveis similars d'una manera similar per tal de facilitar-ne la comprensió i usabilitat. Per això cal fer un esforç d'estandardització de serveis, procediments i tràmits.

**Inclusivitat i accessibilitat:** garantir que tots els ciutadans estan en condicions de poder aprofitar els avantatges dels serveis digitals, mitjançant plans de formació, el desplegament de les infraestructures de comunicacions a tot el territori i l'acompanyament a les persones que tenen limitacions en les capacitats físiques, sensorials o intel·lectuals.

**Una vegada i prou:** el ciutadà només ha de presentar les seves dades una sola vegada davant l'Administració.

**A un lloc i prou:** el ciutadà té dret que les administracions li prestin serveis integrats a partir de qualsevol punt d'accés, prioritzant l'accés de la ciutadania per davant de com s'organitzin les administracions públiques.

**Digital per defecte i omnicanal:** els serveis públics digitalitzables han de ser obligatòriament accessibles a Internet i les persones han de poder accedir-hi per qualsevol canal, i canviar de canal quan ho considerin oportú, per aconseguir una experiència i un procés integrat entre els diferents canals de relació (presencial, telefònic i digital).

**Interoperable per defecte:** per garantir els intercanvis d'informació entre administracions i amb altres entitats públiques o privades, els serveis electrònics s'han de dissenyar perquè siguin interoperables i facilitin la governança dels sistemes d'informació.

**Transparència i retiment de comptes:** les administracions expliquen la seva activitat i la fan comprensible per a la ciutadania. El retiment de comptes és el principi bàsic que sustenta el sistema democràtic i l'avaluació és imprescindible per a la definició i el redisseny de les polítiques.

**Personalitzada i proactiva:** l'Administració, amb tota la informació de què disposa, ha d'oferir una relació personalitzada per a cada ciutadà en relació amb la informació, els tràmits i els serveis que són del seu interès. I aquesta relació ha de ser proactiva, on l'Administració s'adreça al ciutadà i no a l'inrevés, per oferir-li informació, tràmits o serveis, a partir dels esdeveniments de la seva vida quotidiana dels quals té coneixement l'Administració.

**Col·laboradora:** per resoldre amb èxit els reptes de la societat actual cal que les administracions col·laborin entre si a l'hora de plantejar projectes comuns d'administració digital i que comparteixin coneixement i bones pràctiques.

**Participativa:** implicació del ciutadà en les consultes i presa de decisions importants de les polítiques públiques de manera periòdica i no només participar en les eleccions cada quatre anys.



**Confiable:** segura i estrictament respectuosa amb la privacitat, tot acomplint de manera rigorosa amb la normativa vigent.

**Propera:** la millora dels serveis comença per humanitzar i personalitzar les relacions amb les persones, mitjançant un tracte respectuós i cordial. En aquest sentit, cal assegurar una selecció i una formació adequada de les persones que tracten amb el públic. A més, els ciutadans han de tenir accés a personal especialitzat de les administracions públiques que els acompanyin al llarg del procés de la prestació. Cal passar de la tramitació burocràtica a la gestió i el tractament de cada cas.

### **Visió dels resultats socials de la innovació i l'administració digital**

Els resultats socials de les iniciatives d'administració i d'innovació digital en la gestió i les relacions per a cadascun dels àmbits definits han de ser els següents:

#### **7.2.1 Visió per al ciutadà**

-La ciutadania es pot relacionar digitalment amb l'Administració per a qualsevol tràmit i gestió, per qualsevol canal digital d'ús generalitzat, en qualsevol moment i utilitzant sistemes d'identitat digital gratuïts, senzills i àgils.

-L'experiència dels usuaris amb l'Administració és satisfactòria i comparable als millors serveis privats digitals, en relació amb la disponibilitat, l'eficiència, la usabilitat i l'acompanyament (suport).

-La ciutadania està ben informada de les iniciatives públiques, té la capacitat d'accedir a la informació pública fàcilment i àgil, en format de dades obertes i interoperables, i exigir el retiment de comptes.

-L'Administració ofereix serveis públics digitals de manera proactiva i personalitzada, adaptats a les necessitats dels usuaris.

-La ciutadania està apoderada a tenir l'accés i el control de les seves dades en poder de l'Administració i pot fiscalitzar els intercanvis d'informació sobre la seva persona entre administracions.

-La ciutadania té la capacitat de consultar i gestionar els seus tràmits amb una visió interadministrativa integrada (finestreta única).

-La ciutadania té accés a un suport personalitzat i humanitzat, amb una visió interadministrativa que li resolgui les complexitats internes de les administracions públiques.

-La ciutadania té l'oportunitat de participar activament en el codisseny i la cocreació dels serveis públics.

-La ciutadania confia en l'Administració, en la seva bona gestió i en la seva seguretat.

#### **7.2.2 Visió de la gestió interna i econòmica**

-Reducció dels costos de gestió administrativa respecte a la gestió presencial i telefònica que permeten alliberar recursos econòmics per als serveis bàsics.

- Millora de l'agilitat de la gestió administrativa que permet reduir els terminis de tramitació i dinamitzar l'activitat econòmica.
- Millora de la transparència de l'Administració per generar confiança als ciutadans.

### 7.2.3 Organització i cultura

- 7 Increment de la satisfacció dels treballadors públics en el desenvolupament de la seva tasca com a servidors públics.
- 8 Increment de la implicació dels treballadors públics en la transformació de l'Administració.
- 9 Generació d'una cultura de millora contínua i d'innovació per donar resposta àgilment als nous reptes de la societat.

## 7.3 Actuacions per impulsar l'administració i la innovació digitals

Les principals actuacions per impulsar de manera decidida i efectiva l'administració i la innovació digitals són les següents, per a cadascun dels àmbits:

### 7.3.1 Estratègia i avaluació

- Estratègia digital i governança:** definir una estratègia digital compartida i consensuada entre totes les administracions catalanes, tenint en compte la diversitat del món local, amb la definició d'una visió de futur, un model de governança, un pla d'acció i la concreció dels recursos i del finançament per portar-la a terme.
- Definir els líders** del procés de transformació digital de l'Administració, els responsables polític i els directius públics que impulsaran aquest pla d'acció.
- Agència digital:** potenciar una agència digital de les administracions catalanes (actualment el Consorci AOC) per continuar impulsant l'estratègia de transformació digital, la governança i la gestió del canvi.
- Sistema d'avaluació públic:** impulsar la cultura de l'avaluació de l'administració i de la innovació digitals i definir les metodologies per mesurar-les. Com diu la famosa frase «Si no ho mesures, no ho pots millorar»: disposar d'un sistema d'avaluació és un dels fonaments d'una nova Administració pública que vol implantar processos de millora contínua i innovació.
- Estudis comparatius:** elaborar periòdicament anàlisis i estudis per comparar l'estat dels governs digitals de Catalunya en relació amb les millors iniciatives del món.
- Avaluar les oportunitats de col·laboració pública – privada** per aprofitar el coneixement i els recursos del sector privat i de les entitats sense ànim de lucre, per impulsar les accions anteriors amb uns costos inferiors, amb més agilitat i millor qualitat de servei.
- Empreses emergents de serveis públics:** promoure la creació i la col·laboració amb empreses emergents, organitzacions molt flexibles i innovadores, per impulsar iniciatives d'innovació radical del sector públic.

### 7.3.2 Transformació dels serveis públics

**-Innovació oberta i centrada en el ciutadà:** promoure la innovació oberta i l'ús sistemàtic de les metodologies de disseny de serveis: els serveis es dissenyen des de la perspectiva de les necessitats reals i contrastades del ciutadà, i es replantegen els fonaments dels models de prestació de serveis actuals, garantint que s'ofereixen amb un enfocament personalitzat i proactiu, en funció d'aquestes.

**-Serveis basats en esdeveniments quotidians:** oferir una orientació i una prestació continuada de serveis basats en esdeveniments quotidians, necessitats i preferències de les persones, en lloc del model actual basat en procediments i tràmits, amb l'objectiu de simplificar la gestió, millorar-ne la comprensió i facilitar un servei personalitzat i proactiu.

**-Transparència i dades obertes per defecte:** promoure la transparència, el retiment de comptes i l'obertura de les dades públiques de l'Administració a la societat, creant una plataforma de dades obertes (comuna o sindicada) de les administracions catalanes. Les administracions han d'assumir el compromís d'explicar la seva activitat i fer-la comprensible per a la ciutadania. El retiment de comptes és el principi bàsic que sustenta el sistema democràtic i l'avaluació és imprescindible per a la definició i el redisseny de les polítiques.

**-Creació dels registres primaris de país:** entenem per registres primaris els que permeten la identificació i caracterització de les persones i el territori d'un país, les organitzacions que aquestes conformen i les propietats que tenen els uns i els altres. Es tracta que aquestes dades siguin de qualitat, que s'actualitzin una única vegada i que estiguin disponibles quan es requereixin, per a guanyar en eficiència i evitar duplicitats, errors i burocràcia.

**-Interoperabilitat per defecte:** desenvolupament de serveis públics digitals l'arquitectura dels quals facilitin la interoperabilitat per defecte amb altres aplicacions i serveis digitals.

**-Inclusivitat i accessibilitat:** disseny dels serveis i acompanyament personalitzat per a les persones que tenen limitacions en les seves capacitats físiques, sensorials o intel·lectuals per evitar la fractura digital per diversitat funcional.

**-Serveis digitals paneuropeus:** promoure serveis digitals que siguin compatibles i integrables amb les iniciatives de la Unió Europea dins del marc del Digital Single Market per aconseguir obtenir el nombre màxim d'avantatges del mercat europeu.

**-Participació:** impulsar plataformes comunes de participació i consultes electròniques per fomentar la implicació de la ciutadania en la presa de decisions de polítiques públiques.

**-Analítica avançada:** posar en valor la informació de la ciutadania i de la societat que té en poder l'Administració mitjançant les tècniques de la ciència de dades o dades massives per millorar la planificació, la personalització i la proactivitat del serveis públics.

### 7.3.3 Gestió del canvi i de les persones

-Capacitació digital: realitzar un pla de formació en transformació digital i gestió del canvi adreçat a treballadors públics i càrrecs electes. Segons Roca Salvatella, les competències digitals bàsiques són: coneixement digital, gestió de la informació digital, comunicació digital, treball en xarxa, aprenentatge continu, visió estratègica de la transformació digital, lideratge en xarxa i orientació al client.

-Cultura de la innovació: impulsar la cultura de la millora contínua i de la innovació al sector públic a partir de les millors experiències del sector públic i del privat, i promovent el seu desplegament massiu a l'Administració.

-Sensibilització de la ciutadania: fer campanyes periòdiques de comunicació a la ciutadania per sensibilitzar-la i fer pedagogia per promoure l'ús dels serveis digitals i la implicació en la gestió pública.

-Una Administració propera: impulsar processos de selecció, capacitació i formació contínua dels treballadors públics per humanitzar i personalitzar les relacions de l'Administració amb les persones, mitjançant un tracte respectuós i cordial. Identificar les millors pràctiques i promoure sistemes de millora contínua en l'àmbit de l'atenció de qualitat al ciutadà.

-Acompanyament personal: davant de la complexitat de l'Administració els ciutadans han de poder disposar d'un gestor públic personal ben format que els assessori i acompanyi en els processos de tramitació interadministratius complexos.

#### **7.3.4 Aspectes organitzatius i jurídics**

-Estandardització i homologació: cal impulsar l'estandardització i homologació dels serveis públics per millorar-ne la usabilitat i comprensió per part dels ciutadans i incrementar-ne la qualitat, tot adoptant les millors pràctiques.

-Normativa adaptada a una societat digital: revisar la normativa actual per facilitar la implantació de l'administració digital, l'obligació gradual d'utilitzar els serveis digitals, la simplificació de la gestió administrativa i el desenvolupament de nous serveis públics innovadors.

-Simplificació administrativa: potenciar iniciatives de simplificació administrativa tenint en compte la visió del ciutadà, sota el principi que "el millor tràmit és el tràmit que no cal fer". El disseny dels serveis i els procediments s'ha de realitzar de manera que minimitzi els costos i les molèsties a les persones interessades o a les que han de suportar la càrrega: han de ser comprensibles i fàcils d'utilitzar. S'han d'adequar a la comprovació dels requeriments estrictament necessaris per al compliment de la seva finalitat i no cal demanar la informació que ja consta a les bases de dades de les administracions públiques.

#### **7.3.5 Tecnologia**

-Serveis digitals per defecte i omnicanals: promoure que tots els serveis públics digitalitzables estiguin obligatòriament accessibles a Internet i les persones puguin accedir per qualsevol canal i canviar de canal quan ho considerin oportú per

aconseguir una experiència i un procés integrat entre els diferents canals de relació (presencial, telefònic i digital).

-Identitat digital comuna: impulsar serveis d'identitat digital comuns per a les administracions catalanes que facin molt fàcils, però alhora segurs, els processos d'autenticació i signatura electrònica de les persones. Concretament:

–serveis d'identitat per als ciutadans molt fàcils i mitjançant el telèfon mòbil i

–serveis d'identitat digital per als treballadors públics amb un grau alt de seguretat i usables, mitjançant certificats al núvol i el telèfon mòbil.

**-Infraestructures:** garantir el desplegament de les infraestructures de comunicacions a tot el territori per evitar la fractura digital geogràfica.

**-Serveis públics digitals al núvol:** potenciar els serveis públics digitals comuns al núvol i una plataforma compartida de serveis de govern digital a través dels organismes supramunicipals que permetin reduir els costos de personal, la inversió i el manteniment; facilitar la seva implantació ràpida i massiva als ens locals, i oferir serveis estandarditzats.

**-Servei d'informàtica en núvol** per a les administracions locals de Catalunya: impulsar un servei d'allotjament i gestió de les aplicacions i sistemes d'informació per als ens locals amb les diferents modalitats de gestió (SaaS, PaaS i IaaS) supervisat / gestionat per uns ens públic supramunicipal.

**-Ciberseguretat per generar confiança:** potenciar la cultura de la seguretat dels sistemes d'informació i la col·laboració amb el CESICAT per definir i executar un pla d'acció de seguretat de tots els actius digitals que sigui assumible econòmicament i sostenible.

L'administració digital es considera positiva, però cal garantir l'accés als municipis més petits i, en general, a tota la ciutadania. Tanmateix, la digitalització provocada per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, és excessiva.

## 7.4 Avaluació de l'administració i la innovació digitals

### 7.4.1 La importància de la cultura de l'avaluació

Al llarg de la història nombroses personalitats (Galileo Galilei, Lord Kelvin, Peter Drucker, James Harrington, etc.) han emprat, en diverses variants, la frase «Si no ho mesures, no ho pots millorar». L'avaluació és un dels fonaments d'una nova Administració pública que vol implantar processos de millora contínua i innovació.

Actualment, l'Administració pública al nostre país té, en general, una greu manca de cultura de l'avaluació. No es mesura res, ni hi ha voluntat de fer-ho. A vegades, es presenten estimacions a la fase inicial d'un projecte, però no es fa cap avaluació final del compliment de les expectatives. Si es mesura, es fa sense rigor, sense explicar els criteris detallats de l'avaluació i es publica només una part dels indicadors, els que són

més positius, és a dir, *mètriques banals* (indicadors que presenten un balanç positiu, però que donen una visió parcial o tendenciosa del resultat social). I quan es fa l'avaluació amb un cert rigor, o no es publica, o es publica de manera agregada, gairebé mai com a dades obertes i de manera detallada, per evitar l'anàlisi crítica.

L'Administració catalana del segle XXI ha de generar una cultura de l'exigència de l'avaluació dels resultats socials de les iniciatives públiques en general i, en especial, en l'àmbit de l'administració digital, prenent com a referència les millors pràctiques de gestió del sector públic i privat.

S'ha de mesurar i processar tota la informació que generen les administracions públiques, de cara a conèixer amb un gran nivell d'exactitud els principals paràmetres de la seva activitat, establint uns indicadors precisos de rendiment, qualitat, satisfacció i excel·lència que permetin la millora contínua d'aquestes.

#### **7.4.2 Criteris per definir els indicadors estratègics del resultat social**

Per fer una bona avaluació cal definir prèviament els indicadors estratègics que permetran mesurar el resultat social. El grau de desenvolupament d'un sistema d'indicadors estratègics és el reflex del grau de maduresa d'una organització.

En aquest sentit una pràctica molt bona és aplicar els principis definits per Kaplan i Norton (1992) a l'hora de concretar el conjunt d'indicadors estratègics (el quadre de comandament d'integral) que permeten mesurar les activitats d'una organització envers la seva visió i estratègia.

La selecció dels indicadors estratègics és molt important i han de complir, com a mínim, amb els criteris següents:

- Els indicadors estratègics tenen un impacte i una relació directe amb la visió i l'estratègia.
- Els indicadors estratègics han de tenir una visió holística de l'organització i cobrir aquestes perspectives:
  - Usuari / ciutadà.
  - Gestió interna (processos) i econòmica.
  - Organització i cultura.
- Els indicadors que no compleixen els principis anteriors no són estratègics i s'han de considerar indicadors operatius.

#### **7.5 Indicadors estratègics bàsics**

Cada iniciativa d'administració o innovació digital ha de definir els seus indicadors estratègics. Tot i així, hi ha alguns indicadors clau que s'han d'aplicar amb criteri general.

Els indicadors estratègics bàsics comuns de l'administració digital són:

- Disponibilitat dels serveis públics digitals obligatoris legalment: percentatge de serveis públics disponibles per mitjans electrònics i per cada canal digital (web, mòbil, etc.) respecte al total de serveis.
- Grau de digitalització de la relació amb els ciutadans i les administracions: % de tràmits, comunicacions i actuacions realitzats per mitjans electrònics respecte al total analitzant, principalment, el registre d'entrada i sortida de l'ens públic.
- Grau d'eliminació de tràmits o bé que es poden fer amb un clic: eliminació dels tràmits i gestions que no cal que el ciutadà faci perquè l'Administració ja té tota la informació necessària, o bé substitució dels tràmits o gestió amb una simple confirmació (un clic) per part del ciutadà.
- Nombre de documents que el ciutadà s'ha estalviat de presentar a l'Administració: nombre d'intercanvis d'informació entre administracions que estalvien al ciutadà la presentació de documentació acreditativa en la gestió dels seus serveis públics.
- Grau de maduresa de transparència i de reutilització de les dades públiques:
- Nivell de compliment de les obligacions de publicació de la informació pública, amb qualitat, actualitzada i en format de dades obertes i interoperables.
- Nombre de consultes de les dades obertes per persones i per aplicacions.
- Nombre d'aplicacions (web, aplicacions mòbils, etc.) desenvolupades que consulten les dades obertes del sector públic.
- Disponibilitat d'espais de participació, col·laboració, codisseny i cocreació dels serveis públics.
- Satisfacció i qualitat percebuda dels serveis públics electrònics per part dels usuaris.
- Realització d'enquestes de percepció de la qualitat i satisfacció dels serveis públics electrònics utilitzant metodologies provades i que facilitin la comparació de resultats entre serveis i organitzacions, com per exemple el Net Promoter Score.
- Presència i influència a les xarxes socials i a Internet.
- Avaluació de l'impacte i la influència de la presència i accions de comunicació a les xarxes socials i a Internet.
- Mesura del nivell de coneixement de la ciutadania de les iniciatives públiques, com a resultat de les accions de comunicació i de pedagogia que ha fet l'Administració.
- Nivell d'innovació de l'Administració: Definir un conjunt d'indicadors qualitius i quantitius per mesurar el grau d'innovació d'una administració:
- Quantitatius: propostes de millora de la ciutadania, idees de nous serveis, millores i idees que s'han implantat, i benefici social que han suposat les millores / noves idees.
- Qualitatius: increment del treball en xarxa, aprenentatge, compromís dels ciutadans, satisfacció i implicació dels usuaris, etc.
- Nivell de cultura digital i competències digitals dels càrrecs electes, directius i treballadors públics. Segons Roca Salvatella, les competències digitals bàsiques són: coneixement digital, gestió de la informació digital, comunicació digital, treball en xarxa, aprenentatge continu, visió estratègica de la transformació digital, lideratge en xarxa i orientació al client.

- Elaboració d'informes d'avaluació comparativa amb altres països dels indicadors anteriors que permetin comparar l'activitat de diverses entitats i identificar les millors pràctiques que serveixin d'exemple i catalitzador per a la resta d'ens públics.
- Calcular els estalvis que suposa l'administració digital per a la ciutadania i per a l'Administració.

## **7.6 Iniciatives per aconseguir un sistema d'avaluació de l'administració digital**

Per aconseguir un sistema d'avaluació dels resultats socials de l'administració digital mitjançant el conjunt d'indicadors estratègics definits a l'apartat anterior, cal emprendre el conjunt d'iniciatives següent:

### **7.6.1 Conèixer i explicar l'activitat de les administracions públiques**

- Definir una metodologia per mesurar la presència, la influència a les xarxes socials i a Internet, i el nivell de coneixement dels serveis públics per part de la ciutadania.
- Publicar en format de dades obertes la informació dels indicadors estratègics, amb dades anonimitzades, però amb un alt nivell de detall per facilitar l'anàlisi i els estudis comparatius.
- Definir models d'informes comparatius dels indicadors estratègics.
- Elaborar i mantenir un inventari dels serveis públics digitals obligatoris de totes les administracions públiques:
- El Consorci AOC ha estat duent a terme aquesta tasca als darrers anys.
- Recollir la informació de base dels registres d'entrada i sortida de les administracions públiques, anonimitzada i consolidada per a finalitats estadístiques per mesurar el nivell de digitalització:
- Aquest indicador es pot elaborar mitjançant un sistema de mostreig o bé definint processos per consolidar les dades de les principals administracions.
- Elaborar un inventari del nombre de tràmits eliminats o bé que es poden fer amb un clic.
- Consolidar la informació de les consultes d'interoperabilitat fetes a través de Via oberta i directament d'organismes de l'Administració general de l'Estat.

### **7.6.2 Mesurar l'aplicació dels principis d'una bona governança**

- Mesurar el grau de maduresa de transparència dels ens públics, en funció del nivell de publicació i de consulta de la informació pública, de qualitat, actualitzada i en format de dades obertes.
- Mesurar el grau de reutilització de les dades públiques a partir del nombre de consultes de les dades obertes (per persones i per aplicacions) i el nombre d'aplicacions desenvolupades.
- Elaborar i mantenir un inventari de les iniciatives de participació, col·laboració, codisseny i cocreació dels serveis públics.
- Definir models i bones pràctiques d'avaluació de la satisfacció del ciutadà i de la qualitat percebuda dels serveis públics electrònics.
- Definir bones pràctiques de ciència de dades (dades massives) per personalitzar la relació dels usuaris amb l'Administració i millorar la seva experiència d'usuari,



mitjançant l'anàlisi de l'historial de l'usuari i l'anàlisi de comportament dels ciutadans en general.

### **7.6.3 Millorar les competències digitals de les administracions públiques**

-Definir una metodologia per mesurar el nivell de cultura digital i les competències digitals dels càrrecs electes, directius i treballadors públics.

-Definir una metodologia per mesurar el nivell d'innovació d'un ens públic.

-Desenvolupar, per a tots els serveis, la metodologia de l'Administració oberta de Catalunya de càlcul dels estalvis que suposa l'administració digital per a la ciutadania i per a l'Administració.

A continuació oferim una panoràmica general de les principals institucions o projectes que s'orienten a generar un coneixement aplicat sobre les polítiques i els serveis locals amb una vocació multisectorial, distingint:

1. eines de seguiment de la gestió local i benchmarking de serveis,
2. eines útils per al disseny i la conceptualització de polítiques locals,
3. eines per a l'avaluació, i
4. eines per a la innovació de polítiques.

La voluntat de síntesi ens ha portat a excloure d'aquesta anàlisi diverses institucions que no produeixen de manera directa coneixement aplicat sobre les polítiques locals, encara que sovint contribueixin al desenvolupament dels estudis locals en un sentit ampli. Per exemple, algunes institucions, com l'Institut d'Estadística de Catalunya i les diputacions o els consells comarcals, o portals d'informació municipal com el Municat de la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya. D'altra banda, també hem exclòs les "xarxes de polítiques sectorials" que hi ha en nombrosos àmbits de política pública amb la participació de la Generalitat i els governs locals intermedis, i hem prioritzat les iniciatives de natura multisectorial o transversal.

## **Annex I. Institucions i projectes que excel·leixen en l'estudi de la innovació dels governs locals**

### **Seguiment de la gestió local i benchmarking de serveis a Catalunya**

Des de l'any 2003, l'**Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals** recopila de manera sistemàtica informació sobre els governs locals catalans (actualment inclou tots els municipis de més de 500 habitants, encara que puntualment l'Observatori també ha analitzat les activitats i serveis dels consells comarcals) des de la perspectiva de la seva organització política i administrativa, dels pressupostos i les finances i, finalment, de la prestació de serveis públics. Enguany també ho farà en municipis de menys de 500 habitants.

Aquest projecte ha permès que la Fundació s'hagi dotat d'una base de dades locals que opera com un sistema d'informació i coneixement útil al servei de cada municipi i del món acadèmic. Per als municipis ofereix serveis de comparació intermunicipal, mentre que per al món acadèmic ha esdevingut una eina de recerca d'utilitat pel desenvolupament dels "estudis locals".<sup>5</sup>

D'altra banda, en aquest àmbit també destaca el **portal d'informació econòmica i de serveis locals** de la Diputació de Barcelona, que consisteix en una aplicació web a disposició del personal tècnic i polític de la demarcació de Barcelona que permet, d'una manera àgil, flexible i innovadora, consultar i analitzar l'evolució històrica de les dades i els indicadors vinculats a dues iniciatives: el Sistema d'informació econòmica municipal (SIEM) i els cercles de comparació intermunicipal.<sup>6</sup>

La primera ofereix la possibilitat d'obtenir una visió detallada i comparada de les finances públiques municipals. La segona, en canvi, entra més pròpiament en el terreny del seguiment i la millora de 18 serveis públics municipals perquè permet:

- accedir a un quadre de comandament del servei que cal analitzar,
- obtenir una anàlisi de punts forts i oportunitats de millora i, alhora,
- comparar indicadors dels serveis locals amb altres municipis i amb altres serveis del propi municipi.

A diferència de l'Observatori, que no treballa proactivament l'element de comparació i millora, un dels valors dels cercles és que es configuren com un mètode de treball orientat a la transferència de coneixement que, a partir de l'elaboració d'indicadors

---

5. S'han dut a terme set edicions de l'Observatori. Cada cop que s'acaba una nova edició de l'Observatori, els municipis participants reben un informe que inclou una síntesi de la informació que van facilitar comparada amb la mitjana de Catalunya, la de la seva província, el seu tram de població i el seu tram de volum pressupostari. Podeu trobar més informació de l'Observatori a: <http://pisunyer.org/observatori-de-govern-local>.

6. Vegeu el portal d'informació econòmica i serveis locals de la Diputació de Barcelona a <http://www.diba.cat/web/menugovernlocal/pes>.

comuns consensuats entre la Diputació de Barcelona i els ajuntaments participants, estimula la innovació i la millora dels serveis locals amb una participació activa dels tècnics municipals i l'intercanvi d'experiències.<sup>7</sup>

Aquest aprofundiment en cada àmbit de servei, que condueix a la definició d'estàndards de qualitat, provoca que l'abast territorial dels cercles sigui més limitat quant al nombre de municipis participants a cada cercle, encara que l'experiència es troba en procés d'expansió gradual i ha rebut premis prestigiosos, com el Premi a la Innovació en la Gestió que atorga anualment l'Agència Espanyola d'Avaluació i Qualitat (AEVAL).

### **Eines útils per al disseny i la conceptualització de polítiques locals**

Les universitats catalanes segueixen sent un dels motors en el disseny i conceptualització de polítiques públiques. Una bona part de les universitats catalanes, tant públiques com privades, tenen programes o grups de recerca estables en matèria de polítiques, serveis públics i innovació.

En el terreny de les universitats públiques, l'**Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)**, adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), ha esdevingut referent internacional en el disseny i conceptualització de polítiques urbanes, territorials, participació i xarxes socials. També la **Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Enric Prat de la Riba**, constituïda per la UAB i la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes de l'Associació Catalana de Municipis, desenvolupa docència i recerca en tots els àmbits relacionats amb les administracions i el sector públic. La Universitat Pompeu Fabra (UPF) disposa del **Grup de Recerca en Govern, Gestió i Polítiques Públiques**, amb una àmplia trajectòria en l'anàlisi dels reptes de les administracions contemporànies, destacant-hi en àmbits encara vigents com ara els models de col·laboració publicoprivada, les agències, la regulació, la innovació institucional, les TIC i la qualitat de serveis públics. A la Universitat de Barcelona destaquen el **Grup de Recerca en Estudis Locals**, amb un eix de treball centrat en la prestació de polítiques i serveis locals, i la **Càtedra Pasqual Maragall d'Economia i Territori**, que va néixer amb l'objectiu de promoure i impulsar la investigació d'alta qualitat en els camps de l'Economia Aplicada i de la Política Pública, particularment en l'anàlisi i avaluació de les polítiques públiques i en tot àmbit en el que existeix interacció entre els governs i els mercats. Finalment, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) ha desenvolupat diverses recerques interdisciplinàries en matèria de govern electrònic, polítiques urbanes i, recentment, una línia de recerca en l'àmbit de ciutats intel·ligents.

En el terreny de les universitats privades, l'**Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE)** i l'**IESE Business School** han impulsat línies

---

7. Podeu trobar més informació a <http://www.diba.cat/web/menugovernlocal/cci>.

estables de formació i recerca en elements força comuns en totes dues institucions, tot i que abordades des de perspectives pròpies. A tall d'exemple, en destacaríem la recerca en matèria de disseny institucional, la gestió de recursos humans, la gerència pública i els models de relació entre el sector públic i el sector privat. En els darrers anys també s'ha especialitzat en temàtiques com el lideratge i la innovació pública, així com el govern obert i les ciutats intel·ligents.

En aquest segment segurament també podem situar l'**Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)**. A partir de l'explotació d'enquestes com les de Mobilitat, la de condicions de vida i hàbits de la població, victimització o el monitoratge de les dinàmiques empresarials, l'IERMB cobreix la necessitat d'incorporar proves empíriques des del punt de vista territorial en la conceptualització i el disseny de les polítiques públiques locals.

Per últim, encara que sigui amb un abast territorial limitat, també cal destacar el projecte **El perfil de la ciutat**, que vol contribuir al cos del coneixement existent actualment sobre la definició de les polítiques públiques que tenen per objectiu la millora de la qualitat de vida de les ciutats mitjanes, mitjançant una xarxa formada per 13 ajuntaments.<sup>8</sup> Aquesta col·laboració té com a objectiu desenvolupar i aplicar eines, metodologies i indicadors tècnics per mesurar la qualitat de vida i el benestar de les ciutats, és a dir, dels seus ciutadans.

Fruit d'aquesta col·laboració es fan seminaris i jornades, s'editen documents de treball, es fa recerca i, finalment, es publiquen les fitxes anomenades *perfiles* amb els indicadors de qualitat de vida seleccionats, que permeten avaluar comparativament la qualitat de vida de cada ciutat, en relació tant amb les altres ciutats com amb l'evolució en el temps, amb la finalitat de conèixer-ne la realitat més a fons i, per tant, gestionar-les millor, fent-hi polítiques més adaptades i que permetin millorar el nivell i qualitat de vida.<sup>9</sup>

### **Eines per a l'avaluació de polítiques**

L'avaluació de polítiques locals té encara una escassa trajectòria al nostre país, tot i que es pot considerar que es troba en expansió permanent. Tradicionalment, la presa de decisions pública s'ha fet sobre la base de la informació rigorosa i fiable, de naturalesa i intencionalitat diversa com s'ha vist anteriorment. Ara bé, el pas cap a l'avaluació requereix d'una alta especialització metodològica i formativa i d'unes condicions que no sempre són possibles en tots els programes i serveis locals.

---

8. Vegeu <http://www.perfilciutat.net/>.

9. A més, des de 1998, aquest projecte s'integra en el projecte de recerca i desenvolupament intermunicipal europeu El perfil de la ciutat. Mesura de la qualitat de vida i la sostenibilitat de les ciutats mitjanes europees.

L'avaluació contribueix a la innovació i la millora de serveis i programes en tant que és útil en totes les fases de la política pública (diagnosi, disseny, implementació i redefinició de la política). A tall d'exemple, pot ajudar a replantejar com abordar un encaix institucional, pot detectar nous problemes o especificitats, permet diferenciar efectes segons el context d'aplicació o contribueix a respondre davant els reptes de l'eficiència i l'eficàcia si es realitza mitjançant una avaluació econòmica.

En aquest context, Catalunya disposa d'un referent, **Ivàlua**, un consorci constituït per la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, la UPF, el Consell Interuniversitari de Catalunya i el Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya.<sup>10</sup> L'aportació d'Ivàlua per al foment de la cultura de l'avaluació en els darrers vuit anys ha estat important. Ha contribuït a clarificar conceptualment què implica avaluar, quins beneficis té i què diferencia l'avaluació d'altres eines i instruments basats en les probes, les dades de gestió i les estadístiques; ha dut a terme una formació especialitzada en matèria d'avaluació per millorar la capacitat dels tècnics, directius i electes d'administracions locals i, per últim, i no per aquest motiu menys important, ha fet avaluacions d'un alt rigor metodològic en diverses polítiques d'abast local a instància de les administracions catalanes.

Sense tenir en compte l'àmbit acadèmic, la formació en avaluació de polítiques públiques i l'experiència pràctica en algunes administracions i empreses en els darrers anys han permès que la comunitat d'avaluadors i especialistes en avaluació hagi crescut a Catalunya. Un dels projectes d'Ivàlua és la creació d'un banc d'avaluadors, que podria ser l'embrió d'una comunitat més estable que pogués participar de manera coordinada en debats sobre la innovació i millora dels serveis i programes públics des de la perspectiva de l'avaluació.

En el marc d'aquesta via de futur, tot i que la presència pública d'Ivàlua és creixent, disposa de marge per esdevenir un nexa encara més important entre els governs locals, la Generalitat de Catalunya i altres entitats referents. L'aliança recent entre Ivàlua i la Fundació Jaume Bofill en l'àmbit educatiu pot servir de model per avançar en aquesta direcció.

### **Eines al servei de la innovació de polítiques**

Les administracions públiques tenen la responsabilitat de proveir de serveis públiques i polítiques públiques que en millorin els resultats i responguin als nous reptes i necessitats de l'entorn. És a dir, que siguin innovadores. La detecció d'aquestes innovacions i la seva expansió o difusió és complexa per diversos motius, entre els quals destacaríem la fragmentació d'àmbits o sectors d'actuació i l'atomització administrativa. Per aquesta raó, diverses organitzacions internacionals, com l'Observatori de la Innovació al Sector Públic (OCDE) i l'European Public Sector

---

10. Vegeu el web d'Ivàlua, [www.ivalua.cat](http://www.ivalua.cat).

Innovation Scoreboard (EPSIS) de la Unió Europea han posat en marxa iniciatives orientades a l'anàlisi i detecció d'instruments i dinàmiques d'innovació pública.

En el cas de l'OCDE s'ha posat en marxa una plataforma en línia que serveix com a magatzem de pràctiques innovadora alimentada per una base de dades. La potencialitat és que ha permès que una comunitat d'experts, acadèmics i decisors públics puguin contactar i, fins i tot, treballar-hi plegats.

A Catalunya, les eines d'innovació de polítiques sovint es posen en comú de manera poc centralitzada i amb responsabilitats més aviat difuses entre diverses organitzacions i entitats. Per aquesta raó, cal posar en valor l'existència de xarxes de perfil multisectorial, que tenen com a objectiu la detecció de bones pràctiques, l'estímul del debat sobre nous reptes en l'abordatge de polítiques i serveis públics i la innovació en la gestió, com el **Banc de Bones Pràctiques** de la Fundació Pi i Sunyer i la Federació de Municipis de Catalunya o, complementàriament, d'experiències que, tenint un enfocament sectorial, també ofereixen una plataforma d'innovació pública estructurada.

El Banc de Bones Pràctiques dels governs locals és un servei que identifica i difon experiències innovadores de govern i gestió dels municipis de més de 10.000 habitants. Actualment el Banc treballa amb 21 àmbits de política pública local per als quals s'han identificat línies i lògiques d'innovació pública, s'han relatat i, a partir d'uns criteris explícits elaborats per especialistes sectorials, s'ha produït un procés de detecció i anàlisi d'experiències municipals que ha permès que compti amb aproximadament 400 bones pràctiques o "pràctiques significatives".

Per a cadascuna d'aquestes experiències, el Banc proporciona una fitxa informativa on s'explica en què consisteix i per què és innovadora, a més de les dades de contacte dels tècnics/polític que les han impulsat, per tal que qualsevol altre ajuntament pugui contactar-hi si està interessat a desenvolupar una iniciativa similar.<sup>11</sup>

Més enllà d'aquesta iniciativa, diverses administracions d'abast supramunicipal, com ara la Generalitat o les diputacions, han promogut la creació d'iniciatives que podrien ajustar-se a aquesta definició, tot i que formalment es presenten com a comunitats virtuals o en el context de xarxes de polítiques (com en el marc de la Xarxa Local Consum, la Xarxa de Serveis Locals d'Habitatge, la Xarxa de Biblioteques Municipals, etc.).

En altres casos, com ara en l'àmbit educatiu, la **Fundació Jaume Bofill** té una llarga trajectòria en connectar professorat, centres i experts per a la detecció de reptes i instruments innovadors. El fet que la iniciativa es coordini des d'una entitat no governamental serveix també per dotar-la de neutralitat a l'hora d'analitzar i plantejar reptes de futur. Recentment, la xarxa ha afegit l'avaluació de polítiques com una de les

---

11. Podeu trobar més informació a la pàgina web del Banc, <http://www.bbp.cat>.

seves prioritats, tal com hem apuntat abans. En aquest sentit, el treball coordinat amb l'àlgebra ofereix una oportunitat per a l'impuls de sessions de debat en lògica. Què funciona en educació.

## Annex II. Documents i informació de referència d'administració digital

### i. Estudis de referència

- **Unió Europea**
  - European eGovernment Action Plan 2016-2020  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>
  - EU eGovernment Report 2016  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>
- **OCDE**
  - Recommendation on Digital Government Strategies  
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>
- **Nacions Unides**
  - E-Government Development Index (EGDI)  
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government>
  - UN E-Government Survey 2016  
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>
- **Gartner**
  - Government CIOs Need a Simple Digital Strategy to Lead Change in a Complex World  
[https://1drv.ms/b/s!Au07jVVY\\_h7idMLhDTa9M1PI-SV-A](https://1drv.ms/b/s!Au07jVVY_h7idMLhDTa9M1PI-SV-A)
  - Gartner Highlights Top 10 Strategic Technologies for Government in 2016  
<http://www.gartner.com/newsroom/id/3360317>
- **Waseda-IAC**
  - International e-Government Ranking  
<http://www.e-gov.waseda.ac.jp/>
- **World Economic Forum**
  - Global Competitiveness Index (GCI) Ranking  
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/report-highlights/>
- **Banc Mundial**
  - Doing Business  
<http://www.doingbusiness.org/>



## ii. Estratègia de govern digital de països de referència

- **Regne Unit**

- <https://www.gov.uk/>

- Government Digital Service <https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service>

- Digital Service Standard <https://www.gov.uk/service-manual/service-standard>

- **Dinamarca**

- <http://www.digst.dk/ServiceMenu/English>

- Denmark Digital Strategy 2016-2020 <http://www.digst.dk/ServiceMenu/English/Policy-and-Strategy/Digital-Strategy-2016to2020>

- **Estònia**

- <https://e-estonia.com/the-story/digital-society>

- **Singapur**

- <https://www.tech.gov.sg/>

- **Qatar**

- <http://www.ictqatar.qa/en/qatar-digital-government/strategy-plans/vision-and-benefits>

- Estats Units d'Amèrica**

- Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People

- <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>