

TAULA D'EFICIÈNCIA ADMINISTRATIVA

DOCUMENT DE CONCLUSIONS

Preàmbul

1. Context econòmic i financer
2. L'abast de la intervenció pública municipal
3. Les formes d'organització de l'activitat municipal
4. La política de recursos humans
5. El finançament dels serveis
6. Conclusió

PREÀMBUL

La vocació de millora permanent de l'administració, inspirada en els principis d'eficàcia, eficiència i proximitat, constitueix un tret bàsic de la cultura organitzativa de l'Ajuntament de Barcelona. Així s'ha posat de manifest en els processos d'innovació administrativa que s'han succeït amb l'objectiu de donar resposta als reptes derivats de la conjuntura política, social i econòmica de cada moment. Un primer exemple d'aquesta vocació el trobem en el Decret 1166/1960, de 15 de juny, de règim especial de Barcelona, que en un context de creixent complexitat de la realitat urbana, s'orientà a reforçar les capacitats executives (i.e., creació de la comissió de govern i delegats de serveis), establir eines de programació de polítiques (i.e., plans plurianuals, Gabinet Tècnic de Programació), i oferir una tímida aproximació a la descentralització (i.e. creació de les juntes de districte).

Dues dècades després, el procés de democratització (1979-1983) i la preparació dels JJOO '92 (1984-1991) motivaren l'impuls a mesures de millora de l'eficàcia i la proximitat, mitjançant un procés de desconcentració administrativa (en districtes i ens instrumentals), la intensificació de la cooperació amb altres administracions (en particular, en la dimensió metropolitana), i l'exploració de formes de la col·laboració públicoprivada (p.e., en projectes de regeneració urbana). Finalitzat amb èxit el projecte olímpic, la necessitat de sanejar el dèficit estructural i contenir el deute (1992-1997) imposà la necessitat de millorar l'eficiència. Els eixos d'aquesta nova transformació foren la separació entre nivell polític i executiu, la racionalització d'estructures i de plantilla, la reducció del deute i la despesa financera, i la millora dels sistemes d'informació i control econòmic-financer, juntament amb l'exercici responsable de l'autonomia financera.

El règim de Carta Municipal, contingut en la Llei catalana 22/1998, de 22 de novembre, i la Llei estatal 1/2006, de 13 de març, conferí força normativa a algunes de les innovacions sorgides d'aquests processos en matèria d'organització executiva (fundacions privades, gestió indirecta per tercer sector), descentralització territorial (percentatge d'assignació pressupostària als districtes) o règim financer (auditoria externa, consell tributari), alhora que n'introduïa de nous, en matèria de col·laboració interadministrativa (els consorcis legals) o de participació ciutadana (Consell de Ciutat). Les solucions adoptades per l'Ajuntament de Barcelona han exercit un innegable lideratge en el món local. Així es constata en la regulació que la Llei 57/2003, de modernització dels governs locals, d'aplicació a les grans ciutats llevat de Barcelona, realitzà quant a l'organització executiva, els ens instrumentals, els canals de participació i consulta, o les garanties dels contribuents.

Després d'un període de continuïtat (1999-2007), marcat per la consolidació dels canvis promoguts en la dècada anterior, en l'inici del mandat 2008-2011 s'ha donat un nou impuls a la millora de l'administració, posant l'èmfasi en la millora de la qualitat dels serveis i de la cohesió interna de l'organització. Els eixos d'aquest procés, denominat "projecte Barcelona 2.0", consisteixen en la verticalització de les relacions entre sectors, ens instrumentals i districtes (adscripció dels instituts als sectors operatius, coordinació entre districtes i sectors); el reforçament de l'estructura dels districtes i l'harmonització de llurs processos (model de gestió dels districtes); la modernització tecnològica (Pla de Sistemes i eines d'e-government), la gestió per objectius (direcció per objectius i pressupost per programes), i l'impuls definitiu als consorcis legals.

La segona meitat del present mandat ha transcorregut en el context d'un canvi significatiu de conjuntura, marcat per l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances públiques i per un procés de consolidació fiscal que compromet al conjunt de les administracions espanyoles. Això fa que el programa de reformes incloses en el projecte Barcelona 2.0, bona part de les quals ja han estat acomplertes, s'hagi d'acompanyar d'una estratègia renovada de la millora de l'eficiència. Plantejada en aquests termes, la revisió del model de gestió, més enllà de contribuir als objectius de política econòmica i financera en el mig termini, ha de servir per garantir la sostenibilitat del sector públic local a llarg termini. Un exercici que, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, parteix d'una situació de bona salut financera, com mostren les *ratios* d'estalvi brut i deute viu.

En aquest context, la Gerència Municipal ha impulsat la creació de la Taula per l'eficiència administrativa, integrada per experts externs i directius municipals, amb l'encàrrec de formular directrius que, partint de l'anàlisi de la realitat actual, orientin l'acció del nivell executiu en la propera dècada. La comissió està presidida per Andreu Puig, gerent municipal, i en formen part: Ramon Seró, exgerent municipal i gerent de l'ATM; Joaquim Triadú, vicepresident del Centre sector públic-sector privat de l'IESE; Francisco Longo, director de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE; Xavier Brossa, soci-director de PriceWaterhouseCoopers a Catalunya; Pilar Solans, gerent de Finances i exgerent municipal; Eduard Vicente, gerent de Serveis Generals i Coordinació Territorial; Carles Arias, gerent de Recursos Humans; Salvador Illa, director de Gestió Econòmica; Josep Garcia, gerent del districte de Nou Barris; i Jordi Cases, secretari general. Exerceix de secretari Lluís Viñas, director de Serveis de Política Fiscal¹.

¹La composició i funcions de la Taula d'eficiència es regulen en la resolució S1/D/2010-021717, de 07-06-2010.

El document que teniu a les mans recull, de manera sistemàtica, les conclusions de sis sessions celebrades entre els mesos de juny i octubre de 2010². L'estructura del document és la següent. L'apartat (1) situa el marc econòmic i financer en què es produeix la reflexió sobre la millora de l'eficiència. L'apartat (2) analitza l'abast de la intervenció pública municipal (què produeix l'Ajuntament?), abordant el debat sobre l'exercici d'activitats que no tenen caràcter obligatori. L'apartat (3) estudia les formes d'organització de l'activitat municipal (com s'organitza la producció?), amb especial atenció a les formes de desconcentració funcional, externalització, i col·laboració interadministrativa, així com als mecanismes per garantir la cohesió de l'acció municipal. L'apartat (4) tracta de com es gestiona el factor més important: el conjunt dels treballadors de l'organització i llur coneixement. Finalment, l'apartat (5) aborda el finançament dels serveis, això és, com es distribueix el cost de producció entre usuaris i contribuents.

²La comissió s'ha reunit els dies 3 i 22 de juny, 6 i 15 de juliol, 27 de setembre i 26 de novembre.

I. CONTEXT ECONÒMIC I FINANCER

1.1. Consideracions generals

La crisi econòmica ha provocat un ràpid deteriorament de les finances públiques espanyoles³, i la necessitat d'endegar un procés de consolidació fiscal. En l'àmbit local, ha augmentat el nombre de municipis amb dificultats de tresoreria, estalvi corrent exigü o negatiu, i nivells de deute difícilment sostenibles. La situació de Barcelona és, però, significativament diferent. La política fiscal i financera sostinguda en la darrera dècada, basada en la planificació pressupostària prudent, l'exercici responsable de l'autonomia financera, i la contenció de la despesa corrent, li ha permès, en el context de crisi econòmica, minimitzar la vulnerabilitat de la seva estructura d'ingressos i fer ús de la seva capacitat d'endeutament, amb les condicions previstes en la Llei d'Estabilitat pressupostària, per mantenir un elevat esforç inversor.

1.2. La reducció del dèficit públic: un repte compartit

El Govern central ha fixat com a prioritats reduir el dèficit fins al 3% del PIB l'any 2013, en línia amb el compromís del Pacte per l'Estabilitat i Creixement, i assegurar que el deute públic es manté en nivells sostenibles. L'actualització del Programa de Estabilitat 2009-2013 (29.01.2010) preveu que, per assolir aquest objectiu, la reducció del dèficit derivada de la recuperació econòmica i la retirada de les mesures d'estímul, s'acompanyi d'un procés de consolidació fiscal que comprometi al conjunt de les administracions. Així, a les mesures adoptades per l'Administració General de l'Estat mitjançant el Plan de Acción Inmediata 2010 i el Plan de Austeridad 2011-2013, han seguit sengles Acords Marc per la Sostenibilitat de les Finances Públiques amb CCAA i CCLL, i el Reial Decret Llei 8/2010, de 20 de maig.

³ S'ha passat d'una situació de superàvit en el període 2005-2007, a un dèficit del 4,1% del PIB l'any 2008 i del 11,4% l'any 2009. Com a conseqüència, la Unió Europea ha iniciat un procediment de dèficit excessiu contra Espanya. El creixement del dèficit públic és atribuïble, tant a la caiguda d'ingressos resultant de l'impacte del cicle sobre les bases i de les mesures orientades a millorar la liquiditat d'empreses i llars, com a l'increment de despesa en prestacions socials, els programes d'estímul, i el servei del deute. Per la seva banda, el deute públic ha augmentat del 39% al 55% del PIB, fruit de la caiguda del PIB, l'increment del dèficit i de les aportacions patrimonials de l'Estat als fons d'ajuda al sistema financer.

1.3. *Crisi i consolidació fiscal en el món local*

En el cas de les entitats locals, l'impacte de la crisi no es va percebre amb tota la duresa fins a l'exercici 2010, quan la participació en tributs de l'Estat disminuï un 18% respecte de l'exercici anterior⁴. Dos anys abans, però, els ingressos propis vinculats a l'activitat del sector immobiliari i la construcció ja havien començat a reflectir les conseqüències de la recessió. Així, des de 2008 s'ha multiplicat el nombre de municipis que veuen extingida la seva capacitat de generar estalvi per autofinçar inversió, aproven o liquiden llurs pressupostos amb necessitat de finançament, o presenten dificultats de tresoreria que dilaten els terminis de pagament a proveïdors⁵. Aquesta situació, junt amb la perspectiva de lenta recuperació econòmica, suggereix la necessitat d'un ajust estructural en el sector públic local.

1.4. *El fet diferencial de les finances de Barcelona*

La situació de les finances de Barcelona és significativament diferent. El considerable marge d'estalvi brut que presentava abans de la crisi ha fet que, malgrat la reducció dels ingressos, encara es pugui destinar un 15% dels recursos corrents a finançar despesa de capital. No obstant, el sosteniment d'un elevat esforç inversor (25% de la despesa), en línia amb les polítiques econòmiques contracíclics, ha requerit aprovar el pressupost inicial de 2010 amb un dèficit superior a l'objectiu d'estabilitat⁶. Amb tot, el nivell de deute viu continua essent baix, tant en termes per càpita, com en relació als ingressos corrents (la previsió de liquidació 2010 és el 55%). La ratio entre deute i estalvi primari⁷ (3,36) és inferior a la vida mitjana del deute de l'Ajuntament (6 anys), fet que posa de manifest la seva sostenibilitat.

1.5. *El camí vers el reequilibri pressupostari*

El Pla Econòmic-financer (PEF) 2010-2013, aprovat pel Consell Municipal el 23.09.2009, i modificat el 23.07.2010, defineix l'estratègia que ha de restablir l'equilibri en els termes previstos en el text refós de la Llei General d'Estabilitat Pressupostària, aprovat pel RD Legislatiu 2/2007. Aquesta estratègia consisteix en l'aplicació de mesures del RD Llei 8/2010 quant a retribució del personal i taxa de reposició d'efectius; la reducció de despesa de capítols II i IV, i la reperiodificació d'inversions. Amb anterioritat a la revisió del PEF, el Pla d'Austeritat (02.06.2010) havia concretat algunes mesures urgents en la mateixa direcció. El projecte de pressupost per 2011 completa l'ajust a curt termini, amb una recuperació de l'ingrés, la contenció en la despesa corrent i l'aplicació de les previsions del PEF.

⁴ Ens referim a la PTE amb criteri de caixa, això és, lliuraments a compte de l'exercici t i liquidació de l'exercici t-2.

⁵ Ministerio de Economía y Hacienda, *Las Haciendas Locales en cifras. Avance año 2008*. Enero 2010. Vegi's també estadístiques a www.meh.es *Presupuestos de las Entidades Locales 2008 (definitivo) y 2009 (avance)*

⁶ L'objectiu d'estabilitat pressupostària per 2010 era el 0,4% del PIB, que s'estima equivalent a un 6,41% dels ingressos no financers.

⁷ Estalvi primari és la diferencia entre ingressos corrents i despesa corrent, abans d'interessos.

Recomanacions

1. *Mantenir uns nivells d'estalvi brut elevats, de manera que es pugui (a) mantenir un important esforç inversor sense dependre, amb caràcter general, del recurs a l'endeutament (i.e., necessitat de finançament); (b) fer front a les amortitzacions; i (c) disposar de marge per absorbir l'impacte de davallades d'ingressos.*
2. *Això no exclou que el finançament d'inversions mitjançant, en part, el recurs a l'endeutament sigui una eina adequada per distribuir càrregues entre les generacions presents i les futures, sempre que el volum de deute es mantingui en nivells raonables, i existeixi un volum d'estalvi brut suficient per garantir el seu retorn.*

II. ABAST DE LA INTERVENCIÓ MUNICIPAL

2.1. Consideracions generals

Si l'eficiència és la raó entre els recursos emprats i la producció realitzada, el primer pas en la reflexió que ens ocupa és definir l'output del sector públic municipal. Tractant-se d'una administració pública, això exigeix delimitar el ventall de matèries sobre les que el municipi exerceix les activitats de (a) intervenció administrativa, mitjançant la potestat sancionadora o l'atorgament d'autoritacions i llicències; (b) de foment de conductes orientades a fins d'interès general, mitjançant premis, convenis, subvencions, beneficis fiscals; o (c) prestacional, mitjançant el desplegament de serveis i la realització d'activitats econòmiques. En aquest sentit, convé analitzar fins a quin punt el catàleg de prestacions municipals actualment existent s'adequa al marc competencial aplicable i als criteris normatius acceptats en economia.

2.2. L'abast de la intervenció municipal

L'Ajuntament de Barcelona, ja sigui de manera directa o indirecta, per ell mateix o en col·laboració amb altres administracions, exerceix un ampli espectre de funcions: d'intervenció administrativa (disciplina urbanística, regulació de l'espai públic), de foment (plans sectorials, ajudes a rehabilitació d'habitatges) i de prestació de serveis, ja siguin essencials (sanejament), concurrents amb el sector privat (escoles bressol) o d'activitat econòmica (aparcaments soterrats). Si bé no tota intervenció té reflex pressupostari⁸, l'anàlisi de la despesa mostra: (a) els serveis de benestar comunitari (cicle de l'aigua, residus i cementiris) i seguretat i protecció civil continuen essent els que absorbeixen un major volum de recursos; i (b) en els darrers 10 anys, el major creixement correspon a seguretat i protecció social (atenció social bàsica, gent gran, pobresa), i el menor, a turisme i sanitat⁹.

2.3. L'atribució de competències com a paràmetre fonamental

El primer paràmetre per valorar l'abast de la intervenció municipal és, lògicament, el seu encaix en el marc competencial. El sistema d'atribució de competències als ens locals ve configurat pels principis (singularment el d'autonomia) recollits en la Constitució, la Carta Europea d'Autonomia Local, i els Estatuts d'Autonomia, i pel desenvolupament que en fan la Llei de 7/1985, de Bases del Règim Local (LB), i les lleis sectorials estatals i autonòmiques. En el cas de Barcelona, el marc de competències es completa per la Carta Municipal (Llei catalana 22/1998, LCM, i Llei estatal 1/2006, LEB), que amplia el catàleg de competències; informa l'atribució de competències per part del legislador sectorial; i configura els consorcis legals com a instruments de participació en l'exercici de competències autonòmiques.

⁸ Per exemple, la intervenció administrativa mitjançant regulació, o de foment mitjançant beneficis fiscals.

⁹ Estat de despesa dels exercicis 1999 i 2009. Despesa corrent. Obligacions reconegudes.

2.4. *La distinció entre obligació i capacitat*

En aquest marc, hom distingeix entre activitats que són manifestació d'una obligació i aquelles que expressen una capacitat. Són obligatoris els serveis mínims dels municipis majors de 50.000 habitants (art.26.1 LB), p.e. enllumenat, cementiris, recollida de residus, neteja viària, clavegueram, biblioteques, o protecció civil¹⁰; les funcions delegades mitjançant resolució o conveni (art.27 LB), p.e. l'atenció social bàsica o l'atenció a la infància i l'adolescència; les pròpies atribuïdes per la legislació sectorial (art.25.2.LB) p.e. en urbanisme o mobilitat; i les exercides a través dels consorcis legals, en educació primària i secundària, atenció sanitària, serveis socials i habitatge (art.61LCM). D'altra banda, l'Ajuntament de Barcelona en funció de les capacitats, i en absència d'atribució expressa a una altra administració, pot promoure activitats i prestar serveis de l'interès general (art.58.3 LCM).¹¹

2.5. *L'adequació de la intervenció local a criteris econòmics*

Més enllà del caràcter obligatori o discrecional de l'activitat municipal, convé tenir en compte com afecta aquesta intervenció a les relacions econòmiques. Existeixen situacions en les quals el mercat, per sí sol, no ofereix una assignació eficient dels recursos: competència imperfecta (monopoli); externalitats (el preu que suporta el consumidor no reflecteix els costos socials), o provisió de béns públics purs (béns que, per llur naturalesa, mai tindran un mercat). En aquestes situacions (fallides de mercat) la intervenció pública pot millorar l'eficiència¹², per bé que no *tota* intervenció conduirà necessàriament a aquest resultat. Alguns exemples d'activitats justificades en fallides de mercat serien la concertació de plans estratègics (superació de costos de transacció), els serveis d'enllumenat i de neteja (béns públics), o la prevenció de plagues o l'estacionament regulat (externalitats)¹³.

¹⁰ L'abastament d'aigua, tractament de residus i transport públic, que d'acord amb l'art. 26.1. LRBRL són serveis obligatoris per a un municipi major de 50.000 hab., a Barcelona són competència de l'Àrea Metropolitana.

¹¹ En tenir caràcter de clàusula residual, és menys restrictiva que la continguda en l'article 25.1. de la LRBRL.

¹² Parlem aquí d'eficiència en termes paretians, i.e. la situació en què no es pot millorar el benestar d'un individu sense empitjorar el d'un altre.

¹³ La coordinació de múltiples agents econòmics i socials té costos de transacció creixents amb el nombre, raó per la qual sovint és necessari el lideratge del sector públic. Els serveis que tenen caràcter de béns públics purs (enllumenat, etc) reuneixen la condició de "no rivals" (el gaudi per part d'un individu no disminueix la possibilitat de gaudi per un altre) i "no excludents" (és tècnicament impossible o costós restringir el gaudi del servei mitjançant una tarifa). Quant a l'estacionament en superfície, l'establiment de limitació horària i tarifa, a més d'estimular la rotació, fa que el conductor internalitzi els costos socials que es deriven de l'ús del vehicle en el nucli urbà.

2.6. *La intervenció pública local per assegurar l'equitat*

L'abast i l'orientació de la intervenció pública estan condicionats també pel model de distribució de la renda del qual es parteix¹⁴. Això ocorre en tres sentits: (a) l'existència de programes amb impacte distributiu (atenció social, reducció de la pobresa); (b) l'accés al servei públic (universal o subjecte a capacitat econòmica); i (c) la forma de finançar els serveis (amb contra-prestació econòmica o sense). Deixant de banda aquest darrer aspecte, que es tractarà en la secció 5, hom constata que, en el cas de Barcelona: (a) els programes redistributius com els d'atenció domiciliària o teleassistència es troben entre els que han experimentat un major impuls; i (b) la capacitat econòmica no determina –en el sentit d'excloure- l'accés al servei públic, sinó que, quan opera, ho fa en concurrència amb altres criteris rellevants per a la naturalesa del servei; o simplement es té en compte per modular el preu.

Recomanacions:

- 1. Prioritzar el desplegament de les activitats de caràcter obligatori, subordinant les intervencions de caire discrecional a la disponibilitat de recursos ordinaris, l'existència d'una demanda significativa, i l'adequació a criteris normatius d'eficiència i/o equitat.*
- 2. Aprofundir en l'eliminació de duplicitats de funcions amb altres nivells de govern (supramunicipal, provincial i autonòmic), ja sigui separant clarament els àmbits de responsabilitat, ja sigui traspasant funcions a formes d'integració o cooperació.*
- 3. Vetllar per un finançament suficient de les activitats delegades, en particular, en matèria d'atenció social bàsica i atenció a la infància i adolescència; així com un repartiment just de les càrregues en les activitats exercides a través dels consorcis legals.*
- 4. L'establiment de qualsevol nou servei, així com la realització de projectes d'inversió, ha de comptar amb una anàlisi econòmica prèvia, que avaluï l'impacte que tindrà sobre la despesa corrent, i en darrer terme, sobre la capacitat de la hisenda municipal per generar estalvi¹⁵.*

¹⁴ L'aproximació al debat sobre la distribució de la riquesa depèn de la teoria de la justícia de la qual es parteixi. Per a l'utilitarisme, la distribució és irrellevant mentre maximitzi el benestar agregat, tot i que, si s'accepta que la utilitat marginal de la renda és decreixent, una distribució més igualitària de la renda farà que el benestar agregat sigui més elevat. Per a l'igualitarisme la distribució és justa si procura el mateix benestar per a tots, amb independència de quin sigui el seu valor agregat. Finalment, per a la visió rawlsiana, és justa aquella distribució que maximitza el benestar de l'individu en pitjor situació, sense perjudici que la distribució pugui ésser desigual.

¹⁵ Informes de sostenibilitat econòmica contemplats en el Decret Legislatiu 1/2005 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya i el Decret 305/2006 pel qual s'aprova el Reglament de la Llei.

III. FORMES D'ORGANITZACIÓ DE L'ACTIVITAT MUNICIPAL

3.1. Consideracions generals

Una vegada determinat, a la vista de consideracions jurídiques i econòmiques, quin ha de ser l'output del sector públic local, correspon ara abordar com cal organitzar la seva producció per millorar l'eficiència. Això ens condueix a avaluar (a) els processos de desconcentració administrativa, en virtut dels quals es delega en ens instrumentals l'exercici de determinades funcions; (b) els d'externalització, en què s'estableixen mecanismes de col·laboració público-privada per a la prestació de serveis; (c) les formes de col·laboració inter-administrativa, mitjançant les quals es vol superar les limitacions de l'àmbit municipal; i (d) la problemàtica específica de l'activitat de foment. L'adopció de solucions diferents per a activitats diferents comporta una major complexitat organitzativa, l'ordenació de la qual condicionarà, lògicament, el grau de cohesió interna de l'activitat municipal.

3.2. Variants i límits de la desconcentració i externalització

L'activitat municipal es pot realitzar, bé a través dels mitjans de la pròpia entitat o dels ens instrumentals en què hagi desconcentrat la seva activitat (gestió directa), bé a través d'un tercer (gestió indirecta), amb el qual estableix una relació contractual o constitueix una societat mercantil. Les CCLL, en exercici de la potestat d'autoorganització, poden elegir lliurement entre les subespècies de les dues formes de gestió, tant en les competències pròpies com les delegades¹⁶. La limitació més significativa és l'exclusió de les societats mercantils de capital 100% pública i les formes de gestió indirecta en serveis que impliquin exercici d'autoritat o coacció administrativa. Fora d'aquesta restricció, l'anàlisi comparada ofereix exemples de desconcentració i externalització per pràcticament qualsevol servei local.

¹⁶La gestió directa comprèn l'organització no diferenciada, els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials, i les societats municipals de capital 100% públic. Totes tenen en comú el fet que és la corporació qui assumeix el risc d'explotació del servei; però difereixen quant a la capacitat per exercir potestats administratives (reglamentària, expropiatòria, etc.); intervenció del dret administratiu (total o parcial) i naturalesa del servei (comercial o no). Les formes de gestió indirecta (concessió, gestió interessada, concert, societat mixta) comparteixen el fet que és un tercer qui gestiona el servei, però difereixen quant a qui aporta la infraestructura (administració o privat); l'assumpció del risc (pel privat o compartida), la naturalesa de la relació (contractual o societària) i el finançador (usuari o administració).

3.3. *Potencialitats i riscos de la desconcentració i l'externalització*

La desconcentració administrativa pot ésser una eina per guanyar agilitat en la gestió, reforçar el control econòmic-financer i vehicular la venda de serveis, però en absència de mecanismes sòlids de coordinació i supervisió, aquest procés pot conduir a un dèficit d'alineació d'objectius, a duplicitats de funcions, o la perpetuació d'unitats que tenien una gènesi conjuntural. Quant als processos d'externalització, ofereixen l'oportunitat de flexibilitzar la despesa, desplegar serveis per als quals no es disposa d'infraestructura pública (concert), transferir risc i generar ingressos patrimonials (concessió) o captar capital i tecnologia del sector privat (societats mixtes). No obstant, l'adequat funcionament dels serveis externalitzats exigeix que l'administració es reservi una forta capacitat de planificació, avaluació i control, potenciant la concentració de coneixement i disposant d'instruments d'inspecció suficients.

3.4. *Abast de la desconcentració funcional i externalització*

L'Ajuntament de Barcelona ha fet un ús extensiu del ventall de formes de gestió directa i indirecta previstes en l'ordenament. Si el grau de desconcentració es posa de manifest en la distribució de la plantilla (quasi la meitat depèn dels ens instrumentals) i el pes de les transferències a ens dependents en el pressupost Ajuntament; el recurs a l'externalització queda reflectit en el pes que té, en el pressupost consolidat, la despesa de capítol II (compra de béns i serveis) en comparació a la de capítol I (personal). En el present mandat, s'ha aprofundit en aquest model organitzatiu, d'acord amb un procés de verticalització pel qual l'organització matriu es reserva per a les activitats de planificació, serveis corporatius o exercici d'autoritat mentre que les activitats d'operacions es concentren en els ens instrumentals i es recorre a tercers per la prestació de determinats serveis i captació de capital.

3.5. *La diversitat de formes de gestió per àrees d'intervenció*

En el context suara exposat, l'administració central concentra serveis com els de finances, assessoria jurídica, policia municipal o bombers; i delega la implementació de polítiques a organismes autònoms (administració tributària, escoles bressol, o paisatge urbà), entitats públiques empresarials (habitatge social, parcs i jardins, cultura), o societats municipals (mobilitat, televisió pública, ocupació), en funció dels requeriments de règim jurídic, i del caràcter econòmic o no de la prestació. Quant a l'externalització, s'ha optat pel règim de concessió per la gestió dels equipaments de districte o els esportius –model en el que cal destacar l'important paper de les entitats del tercer sector-, i per les societats mixtes en prestacions com el sanejament, o l'execució de determinats projectes d'inversió (Foment de Ciutat Vella) on la transferència tecnològica i la captació de capital privat eren necessàries.

3.6. *Les formes de col·laboració interadministrativa*

L'aprofitament d'economies d'escala, o l'existència d'efectes desbordament, fan que, en algunes matèries, sigui aconsellable que la intervenció pública local s'articuli a través de formes d'integració o col·laboració entre administracions. A Barcelona, l'entramat de relacions interadministratives ve presidit per dos instruments de caràcter necessari: els consorcis legals amb la Generalitat (educació, sanitat, serveis socials i habitatge) i les entitats metropolitanes (abastament d'aigua, tractament de residus, transport públic)¹⁷. No obstant, l'Ajuntament de Barcelona també fa ús de les formes de col·laboració voluntària previstes en la legislació: delegacions, convenis, mancomunitats o consorcis locals. Aquesta darrera figura, en la que es crea un nou ens per associar el municipi amb altres nivells d'administració i/o agents privats, ha experimentat un important creixement en els darrers anys.

3.7. *La problemàtica específica de l'activitat de foment*

Els debats sobre formes de gestió i formes de col·laboració administrativa, si bé són transversals a les tres activitats del sector públic local, és en l'activitat prestacional on adquireixen major rellevància. En el cas de l'activitat de foment, però, el debat gira en torn a altres dues qüestions: (a) el paper de les subvencions i els beneficis fiscals; i (b) la participació en fundacions i associacions privades. Respecte de les despeses fiscals, no sembla que els tributs locals, donat el seu import reduït i naturalesa real, siguin els instruments més adients per introduir incentius. D'altra banda, l'extensió de la participació de l'Ajuntament en entitats privades (ja sigui mitjançant simples subvencions, o la integració en patronats), a més de tenir costos en termes de recursos i de responsabilitat per al sector públic, pot lesionar, a la llarga, el dinamisme i l'autonomia dels agents privats.

3.8. *Governar la complexitat de l'estructura*

La forma en què s'ordena la complexitat de formes d'organització determina el correcte aprofitament dels avantatges que ofereix cada figura. Pel que fa al conjunt d'ens instrumentals de gestió directa i a les societats mixtes, l'actual model d'organització reflecteix el procés de verticalització endegat en el present mandat. Són els sectors -i no el centre de decisió econòmica- els qui es responsabilitzen de la supervisió d'instituts i empreses, de manera que els gerents de sector exerceixen també de consellers delegats. Quant a les formes contractuals de gestió indirecta, la seva ordenació es troba descentralitzada en cada districte (centres cívics), institut (esports) o sector, segons s'escaigui. Pel que fa a la col·laboració interadministrativa, les delegacions i els convenis es gestionen de manera descentralitzada, mentre

¹⁷ La nova Àrea Metropolitana de Barcelona, creada per la Llei 31/2010, de 3 d'agost, substituirà les Entitats Metropolitanas del Transport i dels Serveis Hidràulics i Tractament de Residus, un cop es constitueixin llurs òrgans de govern passades les eleccions municipals de 2011.

que els consorcis –al igual que les fundacions en què es participa- es troben sota la supervisió del Sector de Finances quant a règim econòmic i jurídic.

Recomanacions

1. *Procurar que l'elecció de les formes de gestió per a cada servei es faci d'acord amb criteris objectius, això és, ponderant si implica l'exercici de potestats públiques, si té caràcter monopolístic, si l'activitat té caràcter eminentment comercial, si l'administració disposa dels recursos humans, els mitjans materials i infraestructura; i prescindint d'apriorismes polítics.*
2. *Aprofundir en la jerarquització i especialització de tasques entre administració central (concentrada en serveis corporatius i en la planificació i avaluació dels serveis finalistes), els ens instrumentals (encarregats de la implementació de polítiques i control de serveis externalitzats), i tercers (prestació serveis i aportació de capital).*
3. *Aprofundir en les formes de col·laboració amb entitats del tercer sector per a la prestació de serveis públics locals, a fi i efecte de reforçar el teixit associatiu, conferir major proximitat, i estimular una major participació i corresponsabilitat de la societat civil en la gestió dels serveis públics.*
4. *Reforçar el paper dels sectors corporatius (Finances, Recursos Humans, Serveis Generals) en la supervisió del grup d'empreses i instituts quant a optimització d'estructures, contractació, personal, règim jurídic i econòmic; i sobretot, en l'harmonització i supervisió del règim dels serveis externalitzats mitjançant formes contractuals.*
5. *Explorar, en el marc del desplegament de la nova Àrea Metropolitana, possibles vies d'integració o coordinació dels serveis municipals i metropolitans –especialment en allò referit a sistemes d'informació-, per tal explotar sinèrgies i evitar duplicitats innecessàries.*
6. *En el marc de les formes de col·laboració interadministrativa, fer un seguiment del grau d'acompliment dels compromisos adquirits per les parts, i avaluar, periòdicament, fins a quin punt és necessària la seva continuïtat, amb particular atenció als consorcis locals, en els quals la col·laboració comporta la creació de la corresponent estructura.*
7. *En l'activitat de foment, limitar la col·laboració amb fundacions i associacions privades a les aportacions econòmiques periòdiques, les quals, en qualsevol cas, hauran de tenir un caràcter limitat en el temps i condicionat al rendiment de comptes periòdic.*
8. *Evitar la multiplicació de beneficis fiscals, així com de subvencions vinculades als impostos locals, ja que el reduït import d'aquests tributs limita el potencial d'aquests instruments per assolir objectius no fiscals, alhora que encareixen la gestió i introdueixen greuges comparatius.*

IV. LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANS

4.1. Consideracions generals

La majoria de les activitats que realitza l'administració local són intensives en factor treball –pensi's en els serveis de neteja, policia local, protecció civil o serveis socials. Això fa que una correcta administració dels recursos humans sigui clau per assolir millores en l'eficiència. L'elevat grau de desconcentració administrativa i d'externalització de serveis confereix major flexibilitat i, per tant, una posició a priori avantatjosa per assolir increments de productivitat. D'altra banda, com ja s'ha dit, aquesta forma d'organització també ofereix l'oportunitat de concentrar l'acció del personal municipal tasques que aportin valor: planificació, avaluació i control. Aquesta circumstància, si s'acompanya d'avaluació del rendiment i el disseny de plans de carrera, pot contribuir a generar incentius que superin les limitacions inherents a la rigidesa del règim del personal al servei de l'administració pública local.

4.2. Estructura i perfil de la plantilla

D'ençà que en els anys 1990s-2000s, l'Ajuntament conduí un intens procés de racionalització, la dimensió de la plantilla ha romàs estable, si bé la seva composició ha patit canvis significatius¹⁸: creixement del pes de les empreses, un major pes dels sectors en relació als districtes, i un creixement de les àrees finalistes en detriment de les tècniques i transversals. L'Ajuntament representa el 53%, els instituts el 29% i les empreses el 18%. Per tipus de relació, un 54% són funcionaris, un 31% laborals fixes, 8% d'interins; i un 2,4% eventuais i alta direcció. L'ur pes és variant: mentre l'Ajuntament té un 81% de funcionaris, i les empreses un 90% de laborals fixes, els instituts presenten una estructura equilibrada. Quant al perfil demogràfic, l'edat mitjana és 45 anys, i la distribució per sexes és desigual, amb concentració d'homes als cossos uniformats, i de dones en la resta.

4.3. Línies actuals de la política de recursos humans

La política de recursos humans en l'actual mandat s'ha encaminat a: (1) l'impuls al rejuveniment, de manera que la mitjana d'edat s'ha reduït en un any (3 anys, si tenim en compte període transcorregut); (2) la tecnificació, amb un increment del 3,5% del pes dels tècnics (A1 i A2) en el conjunt de la plantilla (excloent guàrdia urbana i bombers); (3) ordenar i racionalitzar, mitjançant el projecte ordenació territorial i dimensionament dels sectors i districtes, la reordenació de recursos de suport al grup BIMSA i la creació de l'Institut Municipal de Serveis Socials; (4) la millora de la productivitat, amb la

¹⁸En el període 1990-2000 es dugué a terme un intens procés de racionalització d'efectius, els eixos del qual foren: (1) les jubilacions incentivades; (2) la no reposició de vacants; (3) el traspàs d'efectius als consorcis legals; (4) la posta en disposició d'una fracció de la plantilla per cobrir les necessitats puntuals de l'organització.

definició del projecte de sistema d'ordenació i avaluació de l'acompliment i carrera per a tot el personal municipal (pendent d'implantació).

4.4. Reptes de la política de recursos humans

Hom identifica els següents riscos en matèria de recursos humans: (1) l'excessiva rigidesa dels sistemes de gestió de recursos humans en l'àmbit de la funció pública limita els guanys de productivitat, especialment a les àrees finalistes; (2) el creixement de les àrees finalistes, especialment educació (escoles bressol), acció social (assistents socials) i seguretat (guàrdia urbana), constreny la dotació d'altres àrees centrals i tècniques; (3) la tensió entre descentralització i centralització contraposa els valors de proximitat i flexibilitat amb els d'harmonització i aprofitament d'economies d'escala; i (4) la transició d'un model organitzatiu tradicional i jerarquitzat a altre més flexible, tècnic i polivalent genera tensions per la coexistència de generacions de professionals amb diferent cultura i valors.

Recomanacions

- 1. Limitar el creixement de la despesa de capítol I, concentrant l'acció del personal municipal en la prestació de serveis corporatius (compres, finances) i en activitats que, bé impliquin exercici d'autoritat (seguretat, emergències), bé comportin generació de valor (planificació i avaluació), i apostant per formes flexibles en les tasques estrictament prestacionals.*
- 2. Aprofundir en la redistribució de tasques inherent al model de verticalització, el qual ha de permetre potenciar les capacitats directives i la tecnificació del personal, i juntament amb l'avaluació del rendiment, la modernització tecnològica i el desenvolupament de plans de carrera, i ha de contribuir a reforçar la motivació dels equips i millorar la productivitat.*

V. FINANÇAMENT DELS SERVEIS MUNICIPALS

5.1. *Consideracions generals*

Definits quins són els béns i serveis produïts, de quina manera s'organitza la producció, i com s'optimitza el principal factor (el treball), correspon ara tractar l'obtenció de recursos. El sistema d'ingressos dels municipis s'integra, principalment, de (a) ingressos patrimonials; (b) impostos propis i cedit; (c) taxes, preus públics i ingressos per vendes; (d) transferències d'altres administracions i (e) endeutament. El paper que se'ls confereixi no només determina la capacitat del sector públic per retribuir els seus factors de producció (suficiència financera), sinó també la distribució de càrregues (equitat) entre usuaris, contribuents presents i contribuents futurs; i en darrer terme, la transparència de cost, condició necessària per assegurar un correcte funcionament del mercat de béns i serveis locals (eficiència)¹⁹.

5.2. *El sistema d'ingressos municipals*

L'exercici de l'autonomia tributària en impostos propis, les gestions per millorar l'assignació en transferències d'altres administracions, i la reducció gradual del nivell d'endeutament han estat els pilars de la hisenda de Barcelona els darrers 20 anys. Avui, presenta un nivell d'ingressos corrents relativament elevat, amb una composició equilibrada entre ingressos propis i per transferències, i un nivell d'endeutament baix que limita la translació de càrregues cap als contribuents futurs. No obstant, el pes que tenen els béns públics purs, en què no es possible exigir un preu (p.e. l'enllumenat o la seguretat), i l'escassa cobertura de cost mitjançant tarifa en serveis que sí són divisibles (educació infantil, museus, bicing) limita la transparència de cost i fa pivotar la càrrega sobre els contribuents presents.

5.3. *El futur de la hisenda municipal*

La conjuntura econòmica i les limitacions del marc legal vigent fan difícil obtenir recursos addicionals de la imposició local, atès que el creixement de les bases imposables acusarà l'estancament del mercat immobiliari, el final de la implementació gradual de valors cadastrals i la rigidesa dels impostos sobre activitats i sobre vehicles. Tampoc és plausible esperar majors transferències de les altres administracions, atès que el procés de consolidació fiscal afecta a totes elles. I per últim, el recurs a l'endeutament, queda subjecte a les previsions del PEF 2010-2013. Sembla, per tant, que els eixos a desenvolupar són (a) el paper dels ingressos patrimonials, en sintonia amb el que ja s'ha dit en matèria de prestació indirecta de serveis, i (b) l'increment de la cobertura de costos en serveis divisibles mitjançant taxa o preu, sense perjudici que les tarifes es modulin segons capacitat econòmica.

¹⁹Com menor és el pes de les tarifes, menor és la fracció del cost finançada per l'usuari, i major el grau d'il·lusió financera –això és, es demanda una quantitat de béns i serveis superior a l'eficient.

Recomanacions

- 1. En els serveis que siguin divisibles (serveis culturals, educatius, esportius), caldria incrementar gradualment la fracció del cost que ha de suportar l'usuari, compatibilitzant aquesta política amb l'oportuna adequació de les tarifes al principi de capacitat econòmica.*
- 2. Aprofundir en el reforçament de la capacitat de gestió i inspecció de l'Institut Municipal d'Hisenda, i dels instruments de col·laboració amb les altres administracions tributàries, a fi i efecte de garantir un manteniment òptim dels padrons, i una aplicació justa i eficaç dels tributs.*
- 3. Convé explorar vies per optimitzar els ingressos patrimonials, per exemple, mitjançant els cànons d'explotació de serveis prestats en règim de concessió i per aprofitaments dels béns de domini públic local.*

CONCLUSIÓ

La crisi econòmica ha posat en evidència la vulnerabilitat del sector públic espanyol, inclosa l'administració local. És necessari revisar el paper del sector públic local per assegurar la seva sostenibilitat en el llarg termini. *Què ha de fer? Com ho ha de fer? Qui ho ha de pagar?* Una llarga tradició d'innovació en la gestió i la salut de les seves finances situen l'Ajuntament de Barcelona en una posició sòlida per afrontar aquest repte amb garanties. Per optimitzar la relació entre resultats i recursos emprats, convé treballar en quatre eixos (a) *acotar la producció*: revisar el catàleg de prestacions municipals, prioritzant les que tinguin caràcter obligatori i/o contribueixen a millorar els resultats del mercat; (b) *reorganitzar la producció*: aprofundir en el desenvolupament de formes de gestió més flexibles, que permetin culminar la redistribució de tasques entre administració, ens instrumentals i tercers; (c) *optimitzar els factors*, limitant el creixement de la despesa de personal i generant incentius a la millora de la productivitat; (d) *regular la demanda*: augmentar la participació de l'usuari en el finançament de serveis divisibles, sense perjudici de graduar les tarifes segons capacitat econòmica. En el futur, doncs, l'administració municipal haurà de tendir a una oferta de prestacions menys dispersa, una organització dels serveis més flexible, i un model de finançament dels serveis en què el cost de prestació sigui més perceptible al demandant.