



Observacions del FERA a la memòria preliminar de l'avantprojecte de Llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (AVLEAPC)

1. Marc normatiu

L'article 136 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya disposa que correspon a la Generalitat, la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, llevat dels àmbits en els quals la competència es compartida amb l'Estat¹, que no són els que ens ocupen.

Prèviament, l'article 2 del Decret de 14 de maig de 1979², pel qual es restableix l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), ja recollia les funcions que han estat marca de la casa: selecció i formació de funcionaris de la Generalitat i funcionaris locals, i investigació, estudi i divulgació.

Per la seva banda, la Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública³, recull en l'article 3, les funcions assignades a l'EAPC que romanen vigents.

El Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, assigna funcions a l'EAPC en matèria de selecció i formació (articles 44 i 52)⁴.

L'avantprojecte de Llei d'ocupació pública catalana⁵, actualment en tràmit estableix les funcions que pertoca desenvolupar a l'EAPC (article 22), a més d'aquelles altres que li pugui atribuir la llei que regula la seva naturalesa, règim jurídic, organització i funcionament.

Finalment, està en tràmit un projecte de decret de reestructuració parcial del Departament de la Presidència i de l'EAPC⁶, mitjançant el qual s'atribueixen a aquesta el gruix de funcions en matèria de selecció.

2. Funcions i organització de l'EAPC

A la vista del marc normatiu de referència escau concloure que l'EAPC s'hauria de configurar com l'instrument bàsic del Govern per a la provisió de serveis a totes les administracions catalanes, en matèria de selecció, formació, innovació i recerca de l'ocupació pública, i de selecció, gestió i suport al desenvolupament de la direcció pública professional de Catalunya (DPPC).

A aquest efectes esdevé raonable que, sota el paraigües institucional de l'EAPC, sense necessitat de configuracions jurídiques diferenciades, l'EAPC s'organitzi en quatre divisions de producte:

- a) Oficina d'ocupació pública de Catalunya

¹ <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=401680&language=ca#1097784>

² <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=183>

³ <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/1987/03/24/4>

⁴ <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=174084#1122272>

⁵ https://governobert.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/PRE/en-tramit/2021_Avantprojecte_Llei_ocupacio_publica_catalana/fase-informes/17.-Avantprojecte-de-llei-despres-de-la-sessio-CT-del-12.09.2025-Apartat-III-A.docx



- b) Agència de formació i desenvolupament de l'ocupació pública catalana
- c) Centre d'innovació i recerca aplicada de les administracions catalanes.
- d) Institut de Direcció Pública Professional de Catalunya

Tots aquest àmbits haurien de tenir com a denominador comú que determina l'ADN de l'EAPC, la capacitat de fer-fer, és a dir, d'actuar com agent que és responsable de la provisió d'aquests serveis, avaluant en cada supòsit si la millor solució, passa per l'externalització de les prestacions o per la seva prestació directa, de manera internalitzada, la qual cosa comporta, com es veurà tot seguit, que tal vegada escau reconsiderar la configuració jurídica actual.

Al seu torn, les referides divisions han d'estar liderades per persones sotmeses a l'estatut de la direcció pública professional de Catalunya, sense limitar l'accés només a persones que gaudeixin de la condició de funcionàries, per tal de garantir que la seva selecció resta oberta a la captació de les millors candidatures.

I sota la dependència de la direcció de l'EAPC hi ha de romandre l'actual Subdirecció General d'Administració i Serveis, donant suport i assistència i gestionant els serveis comuns a totes les divisions de producte.

Estem pensant, doncs, en un model organitzatiu on tot el vèrtex de l'EAPC, tant la seva direcció com la de cadascuna de les seves divisions de producte, està format per persones sotmeses a l'estatut de la direcció pública professional, que col·legiadament configuren el consell de direcció de l'EAPC, mentre que cada divisió actua singularment, amb la màxima autonomia de gestió, i amb recursos humans, econòmics i materials específics.

2.1 Oficina d'ocupació pública de Catalunya (OOPC)

En aquesta matèria l'OOPC hauria d'esdevenir l'organisme gestor de la selecció de personal de totes les administracions públiques catalanes, fent-se responsable de tot el procés, des del moment que li son lliurades les ofertes públiques de llocs de treball, de manera permanent, fins el reton a les administracions de les persones seleccionades i nomenades. A aquests efectes, escau analitzar amb cura organismes amb funcions similars que actuen amb èxit en el seus països.⁷

L'escola ha d'actuar com una entitat gestora en la selecció de servidores i servidors públics. Per tant, ha de ser element motor per a la implantació de formes de selecció que trenquin amb les maneres avui majoritàries de selecció i implantar formes més efectives, com són la selecció per competències, si es vol garantir una adequació de les persones als perfils professionals que necessiten actualment les nostres administracions.

Això exigeix convertir l'OOPC en un òrgan professional expert en selecció i superar el perfil d'òrgan amateur, de suport tècnic, que és avui, la qual cosa -com ja ha quedat dit- indefectiblement ha de tenir impacte sobre la naturalesa jurídica de l'EAPC.

És del tot inconsistent i costós que, per a la selecció de determinats perfils professionals, cadascuna de les administracions públiques realitzi un procés selectiu complet i independent. És molt més coherent que un òrgan general faci una selecció completa o, si es vol, mitjançant una o dues proves comunes. Els candidats que superin aquestes proves poden ser seleccionats per qualsevol de les administracions demandants (administració de la Generalitat o administracions locals) fent una darrera prova adaptada a les singularitats del lloc de treball corresponent.

Avui, un enginyer industrial que treballi -com a personal funcionari o laboral- a l'Ajuntament de Sabadell, i vulgui passar a prestar els seus serveis a l'Ajuntament de Terrassa, ha de

⁷ <https://travaillerpour.be/fr>

sotmetre's a un nou i complert procés selectiu, per assolir la condició de personal funcionari o laboral de l'Ajuntament de Terrassa, i poder-hi treballar. Altrament, la superació de processos selectius organitzats per l'OOPC, hauria de facilitar la mobilitat d'aquest perfil professional per totes les administracions públiques catalanes.

Aquesta funció és perfectament compatible i respectuosa amb l'autonomia local, atès que cada entitat local s'hi acull voluntàriament, a través de la delegació, en favor de mans expertes, de l'execució d'aquestes tasques. Així aquelles administracions que concloguin la selecció del seu personal amb el procés d'acreditació prèvia de l'EAPC, tindrien garantida la mobilitat territorial de les seves treballadores i treballadors.

2.2 Agència de formació i desenvolupament de l'ocupació pública catalana (AFD)

Un dels subsistemes de la gestió estratègica dels recursos humans és la gestió del desenvolupament. Això vol dir estimular el creixement professional, adaptant les capacitats i expectatives del servidor públic amb les necessitats de l'organització que, alhora, s'ha d'adaptar als requeriments de l'entorn.

L'AFD, tal com senyala els seu nom, ha d'exercir la funció de plataforma de formació i aprenentatge per a tots els servidors públics de Catalunya.

No obstant, no es pot confondre la provisió d'aquests serveis amb la seva producció directa, amb la internalització dels serveis. Avui, Catalunya disposa en molts àmbits d'una oferta de qualitat. L'Escola ha de tenir en consideració la posició solvent i internacional que tenen aquestes entitats i només participar en la producció quan aquesta participació signifiqui un benefici públic clar: evitar monopolis, atendre necessitats no cobertes per les entitats oferents, etc.

2.3 Centre d'innovació i recerca aplicada de les administracions catalanes (CIRA).

L'EAPC ha d'actuar com a centre que satisfà les necessitats d'innovació i recerca aplicada de totes les administracions catalanes. El CIRA ha de constituir-se com la divisió de recerca aplicada de la Secretaria d'Administració i Funció Pública (SAFP), amb el benentès que aquesta no hauria de negligir la funció d'actuar com a màxim òrgan de la Generalitat pel que fa al desenvolupament i, quan escaigui, execució de la política pública d'ocupació pública catalana. Així mateix, el CIRA, ha d'actuar per compte d'altri respecte d'aquelles administracions locals que li encarreguin estudis, treballs, informes, dictàmens o actuacions de prospectiva dirigides a atendre les seves necessitats.

2.4 Institut de Direcció Pública Professional de Catalunya (IDPPC)

L>IDPPC ha de tenir un paper important en l'acreditació de competències. Aquesta és una qüestió essencial per a la direcció pública professional. No obstant això, seria improcedent que des d'una entitat, com l'EAPC, que és un "agent" del govern, que és el "principal", fos el que acredités els directius públics professionals. Per això, el FERA, seguint la proposta del grup 8 de la CETRA, ha manifestat en les esmenes a l'Avantprojecte de Llei de la Direcció Pública Professional (APLDPP), el següent:

Per tal d'impulsar la implantació i la consolidació del nou model de DPP i per a fer-ne la seva gestió es crea, en el marc de l'EAPC, l>IDPPC, sense personalitat jurídica pròpia.

La gestió del sistema de DPP s'encomana a l>IDPPC, i la selecció dels directius públics es du a terme per una comissió independent de qualificació del dit Institut. Les funcions i altres característiques de l>IDPPC i de la Comissió de Selecció estan contingudes en les esmenes presentades per FERA a l'AVLDPP.

3. Naturalesa jurídica i dependència de l'EAPC

Sense perjudici de les previsions contingudes en el Títol VIII CE, el Govern de la Generalitat, no ho és d'una comunitat autònoma o d'una administració territorial, és el govern del país i, com a tal, l'òrgan superior col·legiat de l'Administració central de Catalunya.

Com s'ha vist en parlar del marc normatiu, la Generalitat te la competència exclusiva en les matèries que ens ocupen, de manera que no estem parlant del desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes les administracions catalanes, dins de l'àmbit de les seves competències, sinó de l'exercici d'una competència estatutària assignada a una administració, la de la Generalitat, que irradia sobre la resta d'administracions catalanes.

En conseqüència, s'estima que no és indicada la constitució d'un consorci, perquè aquí no hi ha interessos comuns, anàlegs o compartits, sinó una política pública nacional que l'ha de desenvolupar qui en té les competències, per bé que ho ha de fer mitjançant un instrument, on en el seu òrgan col·legiat superior de govern, hi siguin representats amb suficiència tots els actors compromesos, a l'efecte de garantir-ne la màxima viabilitat.

Igualment, es considera que el manteniment de l'EAPC, com una entitat autònoma administrativa, tal com es proposa en l'apartat 1.2.5 de la memòria preliminar, limita la seva capacitat d'actuar com una empresa pública⁸ que, per atendre les responsabilitats que s'han descrit més amunt, necessita sotmetre part de les seves actuacions a un ordenament jurídic que va més enllà de l'estrictament públic.

Si l'EAPC requereix una nova llei, és perquè es vol assolir l'objectiu que actuï d'una manera substancialment diferent de com ho ha vingut fent fins ara. Ja hem dit que l'EAPC ha de tenir i desenvolupar la capacitat de fer-fer, fent-se responsable de provisió pública dels serveis encomanats, ja sigui mitjançant la prestació directa dels mateixos -quan quedi justificada l'aportació de vàlua pública- o recorrent a l'oferta externa d'uns serveis que el mercat ofereix amb uns nivells de solvència i d'excel·lència rellevants, tant en l'àmbit de la selecció, com en el de la formació inicial, continuada o el desenvolupament en carrera, o el de la innovació i la recerca aplicada.

El FERA estima que l'EAPC haurà de fer un exercici de revisió de la seva activitat, i per extensió del seu dimensionament de personal, perquè d'acord amb la informació que tot seguit es facilita, és presumible que el perfil de la seva plantilla no sigui el més indicat, per fer front a la missió que se li vol encomanar amb la nova llei.

⁸ Veure l'article 1 de la Llei 8/2007, de 30 de juliol, de l'Institut Català de la Salut. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=445808>



Subsector EA administratives i CatSalut
Departament de la Presidència
Servei/Entitat: Escola d'Administració Pública de Catalunya (6030)

Grups:	A Títulats superiors	B Títulats grau mitjà	C Tit. batxiller o similar	D Grad. escolar o similar	E Certificat d'escolaritat	Altres	Total
Tipus de Vinculació							
Alts càrrecs	-	-	-	-	-	1	1
Funcionari	61	7	16	11	2	-	97
Laboral	-	-	2	1	2	-	5
Total plantilla estructural (dotacions)	61	7	18	12	4	1	103
Total (dotacions)	61	7	18	12	4	1	103
Programes							
122 - Formació i selecció del personal i recerca	61	7	18	12	4	1	103
Total (dotacions)	61	7	18	12	4	1	103
Comarques							
09 - Baix Ebre	-	-	1	-	-	-	1
13 - Barcelonès	60	6	14	12	4	1	97
20 - Gironès	1	-	1	-	-	-	2
33 - Segrià	-	1	1	-	-	-	2
36 - Tarragonès	-	-	1	-	-	-	1
Total (dotacions)	61	7	18	12	4	1	103

Per tot l'exposat el FERA estima que l'EAPC hauria d'adoptar la configuració jurídica d'una entitat de dret públic que sotmet la seva activitat a l'ordenament jurídic privat, per tal de definir un marc normatiu que faci possible una millora de les seves actuacions en termes d'agilitat, eficiència i eficàcia.

La configuració de l'EAPC com una EDP, ha de permetre l'establiment del seu contracte-programa, mitjançant el qual s'han de concretar els productes (outputs) i els resultats (outcomes) esperables de l'activitat de l'EAPC, la seva autonomia de gestió, els mecanismes de seguiment i d'avaluació de les seves actuacions, etc.

Finalment pel que fa a la seva dependència, com ja s'ha dit, entenem que és un instrument al servei de la política pública d'ocupació pública, i haurà de dependre del Departament on aquesta se situï, amb el qual es relacionarà mitjançant l'alt càrrec de rang orgànic més alt (secretaria sectorial) que exerceixi les competències en matèria d'administració i funció públiques.

En aquest sentit, no entenem l'EAPC configurada com una entitat independent, com un laboratori d'idees, com un think tank de producció de coneixements, de difusió de valors o d'anàlisi de polítiques públiques que actua de manera autònoma, mitjançant l'establiment d'una relació de tutela directa amb el departament d'adscripció, tal i com semblava inferir-se de memòries preliminars d'altres iniciatives legislatives sobre l'EAPC que no varen prosperar.

4. Composició de l'òrgan col·legiat superior de Govern

En sintonia amb tot el que s'ha exposat, és evident que allà on cal que siguin presents totes les administracions receptores dels serveis subministrats des de l'EAPC, és en el seu òrgan superior de govern. I aquí les formules poden ser diverses.

Fora bo que la presidència d'aquest òrgan col·legiat pugui recaure sobre una persona designada per la persona titular del departament d'adscripció que reuneixi les condicions d'expertesa, coneixements, i reputació que en facin la millor candidata, evitant així que la presidència de l'òrgan rector esdevingui un càrrec formal. Al seu torn, sembla oportú dotar-se de dos vicepresidències, que s'identifiquin amb les administracions que són els seus clients principals, de manera que una ha de recaure sobre la persona titular de l'òrgan competent en

matèria d'administració i funció públiques de la Generalitat, i l'altra s'assigni a un càrrec, autoritat o persona de prestigi contrastat, que representi les administracions locals.

Així mateix, pel que fa a les persones representants de l'administració de la Generalitat que s'estimi convenient que siguin partícips nats, cal promoure la presència de membres independents amb un nombre que afavoreixi una representació del principal experta i capacitada, i quant a la presència de les administracions locals, aquesta es pot fer efectiva mitjançant les administracions de segon nivell, i/o per les associacions de les entitats locals, amb el benentès que res obsta perquè també aquí, es promogui la designació de membres independents.

La direcció executiva de l'EAPC, escau que formi part d'aquest òrgan amb veu, però sense vot, atès que sobre aquest càrrec recau la responsabilitat professional pel resultats de les seves actuacions, i el retiment de comptes davant dels representants del principal. És a la direcció de l'EAPC que l'òrgan rector traslladarà els mandats del principal, que es recullen en el contracte-programa, d'aquí que es prevegi la presència limitada del primer en l'òrgan superior de govern.

Quant al món acadèmic, a la presència de les universitats públiques, cal afegir-hi la d'aquells centres acadèmics que disposen de línies de formació i de recerca avalades per rànquings del sector. Finalment la presència dels agents socials s'hauria de determinar a partir del seu pes en l'ocupació pública, i s'assegurarà així mateix la participació dels col·legis professionals.

En tot cas, l'òrgan rector està obligat ha de complir amb les obligacions de paritat de gènere en la seva configuració, i si acaba adoptant unes dimensions d'ampli espectre, caldrà valorar la conveniència i oportunitat de crear una comissió delegada de composició limitada, que dimani d'aquest òrgan rector, i actuï com a instrument més executiu de seguiment i avaluació de l'activitat de l'EAPC.

Fòrum d'Entitats per a la Reforma de l'Administració