



7 de desembre de 2021

El secretari del Govern

---

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei d'ocupació pública catalana.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei d'ocupació pública catalana, que s'adjunta com a annex.

Xavier

Bernadí Gil - DNI  
Secretari del Govern  
09.12.2021 09:50:34

Document Signat Electrònicament

## **Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei d'ocupació pública catalana.**

### **1. Els problemes que es pretenen solucionar**

Des que es va iniciar el desenvolupament estatutari i des que es va fer efectiu el reconeixement de l'autonomia local, les administracions públiques catalanes han patit un procés de transformació d'indubtable magnitud.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya que va començar a edificar-se precàriament a finals de la dècada dels anys setanta, va tenir un creixement notable durant els anys vuitanta i noranta del segle passat, que es va plasmar en una multiplicació dels seus efectius. En aquest crucial període va començar a configurar-se el marc institucional i normatiu de la funció pública de la Generalitat, i així mateix d'aquella època vénen les estructures actualment existents i la pròpia cultura corporativa, així com l'organització que s'ha anat assentant de mica en mica en l'Administració autonòmica.

Les administracions locals catalanes durant aquest període de temps van tenir així mateix un enorme creixement, derivat de les pròpies demandes ciutadanes i de les necessitats objectives que es plantejaven en un espai de govern local tradicionalment abandonat. Una transformació que es va concretar en la configuració d'uns sistemes d'ocupació pública construïts sota bases normatives febles, però que van anar resolent alguns dels problemes més greus amb els quals s'enfrontava el món local.

El marc normatiu vigent fins ara en matèria de funció pública a Catalunya ve representat per la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovada pel Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre. El procés de construcció de la funció pública catalana es va iniciar, com és conegut, a través de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, que es va dictar en desenvolupament del marc normatiu bàsic aprovat per mitjà de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública. Aquest text normatiu es va completar, en el nivell estructural, per la Llei 9/1986, de 10 de novembre, de Cossos de Funcionaris de la Generalitat de Catalunya, un text encara vigent i sobre el qual s'ha edificat l'estructura actual de l'Administració de la Generalitat.

Tot aquest quadre normatiu es va dictar en el marc d'una sèrie de previsions competencials recollides en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i, així mateix, d'acord amb les bases

que, en aquesta matèria (i de manera parcial), havia regulat l'Estat a l'any 1984, mitjançant la Llei 30/1984, de 2 d'agost, i que van ser objecte de modificacions puntuals permanents i, fins i tot, d'algunes reformes de més profunditat.

Així, tal com s'ha dit, es va aprovar el Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, que conté el marc normatiu de referència en matèria de funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, però que, encara que introdueix algunes innovacions en el marc normatiu anterior, representa una línia de continuïtat amb un model que ja estava demostrant les seves enormes limitacions.

Amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, en concret a l'article 136, es van establir les competències que correspon a la Generalitat de Catalunya, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local. Aquestes són:

- a) 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, salvant el que disposa la lletra b.
- b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

Per tant, el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim jurídic dels funcionaris de la Generalitat de Catalunya corresponen a la mateixa Generalitat de Catalunya, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat.

Amb posterioritat, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, refós posteriorment pel Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (TREBEP) aprovat pel Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, va representar una alteració substancial del marc normatiu vigent fins avui en matèria d'ocupació pública. Aquest nou cos normatiu parteix, en molts dels seus passatges, d'una concepció d'allò que es considera bàsic en la qual es deixa un ampli marge de configuració a les Comunitats Autònomes, sobretot en allò

que afecta els elements estructurals, organitzatius, i els que s'ocupen de la carrera professional i del sistema retributiu. També va introduir en el sistema d'ocupació pública innovacions d'una profunditat i complexitat que no es poden minimitzar. En realitat, va establir les bases del que ha de ser l'ocupació pública del segle XXI.

Evidentment, el repte que es planteja a partir de l'aprovació de la normativa estatal esmentada per a les administracions públiques catalanes és d'enorme magnitud. No obstant això, cal ser plenament conscients que el canvi de paradigma que s'està produint al voltant de la institució de l'ocupació pública exigeix visió estratègica clara de cap a on ha de caminar el model de gestió de persones en les administracions públiques catalanes, però també ser molt prudents en l'adopció de tots aquests canvis estratègics en unes estructures administratives que, com és conegut, no són per la seva pròpia naturalesa molt favorables al canvi. La posada en marxa del que són els elements centrals del nou model de gestió de recursos humans en les administracions públiques catalanes requereix identificar bé quins són els elements centrals del mateix que han de ser regulats i, sobretot, arribar a un consens amb les diferents forces polítiques i els agents socials al voltant de quines han de ser les línies bàsiques d'aquest model.

Per últim, afegir que Catalunya ha canviat, sens dubte, de fisonomia, i constata un quadre de necessitats que, al costat dels problemes tradicionals, presenta un cúmul de nous reptes. Enfront d'aquests reptes, no existeix cap dubte que la institució de la funció pública ha d'adaptar-se necessàriament al nou context i ser capaç d'oferir valor afegit per situar els poders públics de Catalunya en posició d'oferir un marc d'eficàcia i eficiència en la gestió pública que reverteixi en el desenvolupament econòmic i social i procuri uns millors serveis públics que garanteixin un benestar creixent dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Per tant, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa són els següents:

- La institució de l'ocupació pública de Catalunya no està adaptada als requeriments i exigències del segle XXI. Es considera convenient definir un nou sistema de funció pública adaptat a un entorn i una realitat econòmica, social, cultural i política que té res a veure amb la Catalunya del segle passat.
- Adaptació de la institució de l'ocupació pública als impactes tecnològics, científics i medi ambientals que incideixen inevitablement sobre l'ocupació i la productivitat.
- Atendre la creixent demanda de regeneració de les nostres institucions.
- Rejuvenir les plantilles atès l'envelliment de les mateixes i les previsions de jubilacions massives de personal.

- La pràctica inexistència de planificació estratègica de recursos humans.
- Rigidesa dels procediments d'accés a l'ocupació pública i promoció.
- Augment de la temporalitat en l'ocupació pública.
- Atomització de cossos sense una prèvia planificació ni objectius concrets i peticions de creació de nous cossos (com el cos d'ambientòlegs).
- Excessiva mobilitat voluntària interna i escassa mobilitat entre administracions públiques catalanes.
- Escassa consideració dels resultats i del acompliment en la carrera professional i el sistema retributiu.

## 2. Els objectius que es volen assolir.

En vista del que s'exposa a l'apartat 1, cal una reforma integral de l'ocupació pública catalana, per modernitzar-la, professionalitzar-la i fer-la molt més eficient. La institució de la funció pública ha de ser creadora de riquesa; ha d'aportar valor afegit a les institucions catalanes, als seus ciutadans, a les seves empreses i a la societat en general.

Cal superar el model burocràtic actual i orientar l'actuació de les nostres administracions públiques cap al compliment d'objectius.

Com a objectius més específics destaquen:

- Establir un marc legal de l'ocupació pública comú a totes les administracions públiques catalanes per tal d'adaptar-lo a l'entorn social, econòmic i cultural i a l'actual context tecnològic i científic.
- Reforçar les capacitats executives, ètiques i professionals de l'ocupació pública catalana.
- Redissenyar les polítiques de selecció en l'ocupació pública catalana, amb la finalitat d'eleva la capacitat i els resultats de gestió del sector públic, així com atraure talent cap a les administracions públiques catalanes per rejuvenir les plantilles.
- Dotar les administracions públiques catalanes de les eines adequades per una planificació estratègica dels recursos humans. Redissenyar les eines tradicionals de gestió de personal, com són les relacions de llocs de treball i les ofertes d'ocupació pública per fer-les més àgils i flexibles, per dotar-les poder d'adaptació i capacitat de respostes ràpides i immediates a les necessitats de l'Administració Pública en cada context.

- Prioritzar la captació de nous perfils professionals, principalment científics, tecnològics, i els requerits per pal·liar la situació d'emergència climàtica que són els demandats en nombrosos sectors on la tecnologia i la digitalització tenen un paper fonamental.
- Aprofundir en la necessitat de professionalitzar els sistemes de selecció, aplicar mecanismes per agilitzar-los i adequar les proves a les funcions que han de ser efectivament desenvolupades.
- Establir eines per reduir la temporalitat en l'ocupació pública agilitzant els processos selectius i al mateix temps, preveure mecanismes d'exigència de responsabilitat en cas d'abús d'aquesta situació.
- Simplificar l'actual estructura de cossos i escales adequant-los als àmbits competencials necessaris i redefinir els llocs de treball públics per dotar-los de molta més polivalència.
- Facilitar mecanismes de mobilitat i d'ajustament temporal per poder atendre eficaçment les necessitats sobrevingudes superant les actuals rigideses que la crisi pandèmica ha posat de manifest.
- Detectar i captar talent dins l'organització, per mitjà de sistemes efectius de promoció interna i de provisió de llocs de treball o de formació.
- Establir mecanismes per permetre una mobilitat efectiva del personal entre les diferents administracions públiques catalanes.
- Impulsar la carrera professional en el propi lloc de treball basada en itineraris professionals amb diferents graus o esglaons als quals pugui accedir-se sense tenir en compte exclusivament l'antiguitat sinó per l'avaluació continuada de l'acompliment amb una acreditació prèvia de competències.
- Donar un fort impuls a la formació amb plans d'acompanyament professional que incloguin la renovació de coneixements i habilitats.
- Implementar un sistema objectiu i fiable d'avaluació del desenvolupament de la feina dels empleats públics que defineixi els objectius a assolir i mesuri el grau real d'acompliment. Aquest sistema ha de permetre gestionar la diferència, incentivant i premiant el desenvolupament professional excel·lent.

### **3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.**

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

Si no es fa res, és a dir, si no es fa cap mena d'intervenció es continuarà aplicant la normativa bàsica sense cap innovació ni millora, per tant, no es disposarà d'un desplegament específic que tingui en compte les necessitats actuals de l'ocupació pública catalana.

Aquesta iniciativa cerca la congruència entre l'entorn actual i l'organització de l'ocupació pública creant un nou context facilitador de l'ordenació imprescindible per a l'àmbit públic, incorporant en el centre el capital humà.

El canvi de context ve determinat per l'entrada en escena d'un nou marc normatiu bàsic en la matèria a partir de la publicació de l'EBEP (2007) i la seva refosa (2015). Aquest nou marc normatiu, a part de redefinir la institució objecte de regulació (de "funció pública" a "ocupació pública"), estableix una concepció certament oberta (en alguns casos fins i tot dispositiva, en altres amb una naturalesa de principis oberts) del que són les bases estatals en la matèria i permet, per tant, uns marges de configuració normativa molt més amplis per a un desenvolupament autònom.

És especialment important desplegar normativament per l'àmbit català, incloent l'Administració local i la universitària, tots els aspectes relatius a les qüestions estructurals o que tenen una dimensió objectiva en les relacions d'ocupació pública, l'ordenació i estructura, la carrera professional, l'avaluació d'acompliment i el sistema retributiu.

Tots aquests elements estructurals es configuren de forma molt oberta a legislació bàsica, la qual cosa exigeix que sigui el legislador/a catalana qui defineixi el seu abast, la seva funció i, en definitiva, el propi model d'ocupació pública catalana. Si el legislador català no actua tot aquest potencial d'innovació (o, si es prefereix, aquest canvi de paradigma) no és possible implementar-ho, quedant limitada l'eficàcia i l'eficiència dels serveis públics. D'aquí la transcendència que té l'aprovació d'una nova Llei d'ocupació pública catalana, atès que activa aquells elements de la legislació bàsica d'ocupació pública que poden resultar més innovadors i permet l'aprovació d'un marc normatiu únic per a la totalitat d'administracions públiques catalanes: carrera professional, avaluació d'acompliment, sistema retributiu i sistemes de provisió de llocs de treball, entre d'altres.

b) L'opció normativa preferida, la regulació de l'ocupació pública catalana és una norma de rang legal, suposa:

Disposar d'un nou marc normatiu amb rang legal de l'empleat públic català per adequar-lo als nous temps i a les exigències de la ciutadania.

Es pretén una millora de la qualitat institucional de l'ocupació pública catalana introduint aquells elements bàsics d'innovació que facin de l'ocupació pública una institució amb alt grau de professionalització, imparcial i responsable per la gestió dels seus resultats amb una vocació indubtable de servei a la ciutadania.

En concret, entre d'altres, es pretenen recollir els continguts següents:

- Definir un àmbit d'aplicació que compregui les diferents administracions públiques catalanes per poder establir un marc comú però respectant les particularitats de determinats col·lectius específics de personal.
- Establir els òrgans de l'ocupació pública catalana comuns a totes les administracions públiques i així com, els propis de l'Administració de la Generalitat.
- Determinar els diferents tipus d'empleat públic.
- Definir les eines de planificació dels recursos humans, l'oferta pública d'ocupació i regular la selecció de personal.
- Regular l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari públic.
- Establir els mecanismes que permetin la mobilitat del personal entre les administracions públiques catalanes.
- Dissenyar un nou sistema de cossos i escales dels funcionaris públics.
- Regular l'ordenació dels llocs de treball.
- Dissenyar un nou sistema de carrera professional: horitzontal i vertical i promoció interna.
- Introduir l'avaluació de l'acompliment per als empleats públics.
- Definir els drets i deures dels empleats públics de les administracions públiques catalanes, en concret establir el marc del codi de conducta dels empleats públics.
- Regular el règim de retribucions dels empleats públics.
- Establir la jornada, els permisos, les llicències, les vacances i els drets relacionats amb la conciliació de la vida laboral amb la vida familiar.
- Regular les situacions administratives dels funcionaris públics de les administracions públiques catalanes.
- Establir els règims d'incompatibilitats i disciplinari dels empleats públics de les administracions públiques catalanes.

c) Opcions alternatives:

Regular per disposicions reglamentàries. Aquest desenvolupament de la normativa existent es considera insuficient per resoldre els problemes plantejats si no va acompanyat d'una regulació amb rang legal. A més, els problemes descrits s'han d'abordar de manera global i conjunta i això



requereix una norma que estableixi un marc regulador global que pugi afectar altres administracions, com les administracions locals catalanes i les universitats públiques catalanes.

Adicionalment, i en atenció a les motivacions exposades anteriorment, no es considera viable la configuració del nou model d'ocupació pública per a totes les administracions públiques catalanes per mitjà d'opcions que no tinguin caràcter normatiu, tenint en compte, la necessitat de disposar d'un marc normatiu que, a més, com s'ha justificat en els paràgrafs precedents, únicament es pot assolir a través d'una norma amb rang legal.

L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, refós posteriorment pel Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (TREBEP) aprovat pel Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre fa crida al desplegament del seu contingut mitjançant una llei de la funció pública de cada Administració Pública.

#### **4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:**

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat serà ple ja que es pretén una reforma integral de l'ocupació pública d'aquesta, especialment, s'incidirà en la carrera professional, l'avaluació de l'acompliment, les noves eines de reducció de la temporalitat, la nova estructuració dels cossos i escales i el règim de retribucions.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Sense alterar el marc de l'autonomia local, la nova llei tindrà un gran impacte sobre les administracions locals atès que vol regular un règim jurídic comú per a totes les administracions públiques catalanes.

Com s'ha assenyalat, la futura llei d'ocupació pública catalana ha d'establir mecanismes àgils per permetre la mobilitat del personal entre les administracions públiques catalanes, per la qual cosa, es podrien habilitar mecanismes que continguin elements comuns per les administracions públiques catalanes en relació amb els procediments de selecció i mobilitat.

c) L'impacte sobre les universitats públiques catalanes.

Amb respecte a l'autonomia universitària, s'incidirà en l'impacte sobre les universitats públiques catalanes, en concret pel que fa al personal d'administració i serveis es vol preveure mecanismes que facilitin la mobilitat.

d) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

La iniciativa legislativa que es promou té per objecte establir un marc jurídic de l'ocupació pública catalana.

Els efectes jurídics de la nova llei no se centren en l'àmbit de l'ordenació i l'actuació per part de l'Administració sobre les activitats econòmiques dels particulars. Es tracta de regular una funció pròpia de les institucions de caràcter públic com és l'ocupació pública i, per tant, la nova llei afectarà una competència cabdal, tant pel que fa a l'Administració de la Generalitat com a les diverses administracions locals i universitàries.

e) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Aquest nou marc normatiu no té impacte social i econòmic que no s'hagi valorat anteriorment. No obstant, indirectament pot tenir un impacte social en tant es vol regular la selecció per accedir a l'ocupació pública de forma més àgil i captar talent de les noves generacions incorporant nous professionals propis i adequats al context científic i tecnològic actual.

No es preveu que l'aprovació de la nova regulació legal que es proposa comporti cap impacte a nivell ambiental.

**5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.**

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia a la redacció del projecte per tal de poder recollir les opinions i demandes de la ciutadania catalana, mitjançant al portal [Participa](#), així com donar difusió de la consulta als grups específicament interessats, com ho són, entre d'altres, entitats i associacions d'atenció a persones amb discapacitat, especialment, el Consell de la Discapacitat de Catalunya i les organitzacions sindicals més representatives als quals se'ls consultarà de manera més específica.

Per tal de facilitar àmpliament la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania, s'estima que el període de realització de la consulta pública prèvia sigui de 6 setmanes, no considerant necessari l'obertura d'altres eines o canals complementaris amb aquesta mateixa finalitat, per tal de facilitar, així mateix, l'organització de les aportacions que es puguin rebre sistematitzant-les a través d'un únic canal que s'ha consolidat en els darrers anys com un instrument efectiu per fer efectiva la participació ciutadana.

Bernadí Gil - , Xavier  
Secretari del Govern  
09.12.2021 09:50:34