



14 de desembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels 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 de l'Avantprojecte de Llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

1.1. Context normatiu en què s'impulsa la iniciativa.

La Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), configurà l'Escola com a institució bàsica a Catalunya de formació, selecció i estudi en matèria d'Administració Pública, i alhora establí un marc obert que promovia la cooperació, per atènyer els seus objectius, amb altres institucions públiques i privades i, de manera especial, amb les universitats de Catalunya. Transcorreguts trenta-cinc anys, cal adaptar aquesta norma a una realitat ben diferent.

1.2. Identificació dels principals problemes que es pretenen solucionar.

1.2.1. L'EAPC com a vertebradora del sistema de formació de les Administracions públiques de Catalunya.

- Actualment, l'Escola no ocupa el lloc que hauria de tenir dins el sistema institucional de Catalunya.
- L'Escola està excessivament definida de cara endins de les administracions públiques, i no té prou en compte el context en el que aquestes operen.
- El rol de l'Escola, com a institució de país, transversal a totes les administracions públiques catalanes, no està prou definit, ni emfatitzat especialment, a l'hora de regular les competències de l'EAPC en matèria de formació dels servidors públics locals, i al sector públic.
- No es disposa de cap marc que fixi el paper institucional de l'Escola pel que fa a la seva relació amb la funció pública de les administracions públiques catalanes.

1.2.2. L'EAPC com a eina de transformació.

- Actualment no està suficientment definit el paper de l'Escola com a motor de canvi i agent central en la transformació de les administracions públiques de Catalunya.

- L'Escola no deté cap competència com a entitat de consultoria interna de les administracions públiques catalanes, en matèria de gestió, administració i polítiques públiques.
- L'Escola no deté funcions com a plataforma de referència sobre pensament, investigació, innovació, desenvolupament i transferència en matèria de funció pública i administració a Catalunya. Plataforma en el sentit de ser qui aporti facilitació i dinamització, metodologies, recursos, espais físics i virtuals, coneixement instrumental o supletori perquè diversos actors – universitats, sector públic, sector privat, societat civil – puguin concórrer per pensar, proposar millores, innovar, i, finalment, implementar efectivament als seus equips i organitzacions allò generat gràcies a l'entorn de treball creat a l'Escola.
- Cal aprofundir en l'àmbit de les competències de selecció de personal de les administracions públiques catalanes, per tal de vetllar per l'excel·lència dels treballadors i treballadores públics, i de garantir, en tots els casos, un procés eficient, imparcial, equitatiu i homogeni d'accés a la funció pública catalana que faciliti la transformació de les administracions públiques i la millora del servei públic.

1.2.3. L'EAPC com a plataforma de formació i aprenentatge.

- No existeix en l'actualitat un marc que determini suficientment la competència de l'Escola com a institució que vetlla per la formació dels servidors públics de Catalunya.
- Essent la selecció, la identificació, la captació, i el desenvolupament de talent, un aspecte clau en la transformació de les administracions públiques, per poder oferir el millor servei a la ciutadania, no existeix una definició i determinació acurada de les competències i funcions de l'EAPC en aquest àmbit.
- Manca una definició prou acurada de la competència de l'Escola com a entitat d'homologació de cursos programats per altres operadors de formació.
- Necessitat d'establir un marc rector per a la formació dels càrrecs polítics i càrrecs electes, i també la dels directius públics, així com per a la selecció, la formació i el desenvolupament d'aquests càrrecs i directius.
- Actualment no existeix una regulació per a les activitats de tercer cicle i altres, que l'Escola pot oferir a la ciutadania, en solitari, o bé en col·laboració amb institucions universitàries.
- Actualment no hi ha cap previsió que determini la relació de l'Escola amb el món acadèmic. Això suposa problemes, entre d'altres, alhora d'accedir a serveis comuns de què pot gaudir

el conjunt d'universitats públiques, i dels que l'Escola en resta exclosa, tot i el benefici evident que suposaria pels servidors públics i per les administracions públiques, en general.

1.2.4. L'organització i direcció de l'EAPC.

- La dependència institucional de l'Escola en la Llei actual dins d'un Departament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és una qüestió que sovint ha estat motiu de reflexió i de debat, atesa la naturalesa de l'Escola com a institució al servei de totes les administracions públiques catalanes. Es considera oportú reprendre aquesta reflexió i aquest debat recurrents per part de qui és competent per fer-ho, és a dir, en el si del Govern i en seu parlamentària.
- Ni el govern i la governança de l'Escola està ben resoltes en la Llei actual, per fer front a la realitat que ens envolta. Les necessitats d'avui, en aquest punt, són ben diferents de les de fa tres dècades.
- L'EAPC ha patit, des de la seva recuperació l'any 1979, una volatilitat molt important pel que fa a la seva direcció, en el sentit de què han estat, molt sovint, mandats per un període de temps molt reduït, la qual cosa ha dificultat la consolidació de projectes a mig i llarg termini, que són els propis d'una institució transversal, de país, com ho és l'Escola. La figura del director o directora en el nivell institucional ha de fixar-se de forma congruent amb la seva responsabilitat, amb mandats que garanteixin una major estabilitat, i que superin l'àmbit d'una legislatura, i amb una major independència de la conjuntura política.
- L'Escola hauria de tenir una direcció amb el perfil adient a les tasques que té encomanades, que són, sobretot, de perfil tècnic, i en el marc de la gestió pública. Per això, cal disposar d'un marc amb major detall, el perfil professional de les persones que puguin accedir a la direcció de l'Escola, per tal de garantir-ne, la preparació, l'experiència, les competències i els coneixements, i les habilitats idònies per a un lloc ben singular com ho és el de director o directora d'aquesta institució centenària.

1.2.5. L'EAPC al territori.

- Tot allò que fa referència a la posició de l'Escola en el territori no està gens desenvolupat en l'actualitat, essent necessària la fixació de les bases per a la vertebració de l'Escola en el territori.

1.2.6. Aspectes d'actualització conceptual i terminològica.

- El llenguatge, i les referències de marc conceptual, organitzatiu, i metodològic de la Llei vigent no s'adapten a una realitat ben diferent a la dels anys vuitanta del segle passat.

2. Els objectius que es volen assolir

- Centrar la posició de l'EAPC dins el marc institucional català; d'una Escola de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a una Escola de i per a tot el sistema públic català.
- Contribuir, per part de l'Escola, a desplegar una administració eficient, professional i excel·lent al servei de les persones en compliment dels principis bàsics del bon govern.
- Garantir el paper de l'Escola en la vertebració d'una Estratègia de formació de l'ecosistema de governança pública de les administracions catalanes.
- Vetllar perquè la formació, la recerca, el desenvolupament del talent, la gestió i la transferència del coneixement en l'àmbit de les administracions públiques catalanes tinguin el major nivell d'excel·lència i donin resposta a les necessitats actuals que té plantejades la societat.
- Aclarir i aprofundir en les competències de selecció de l'Escola, tant en l'àmbit del personal de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic com dels seus directius.
- Apropar i obrir l'EAPC a totes les administracions públiques, sector públic, operadors de formació de l'àmbit públic, i a la ciutadania, en general.
- Garantir que l'EAPC té una organització, direcció, govern, i governança coherents amb el lideratge de projectes propis d'una institució transversal, de país, que són projectes a mig i llarg termini, i que han d'estar al marge de les conjuntures polítiques de les legislatures.
- Aprofundir en l'articulació de l'Escola en el territori.
- Dur a terme una actualització del marc conceptual i terminològic de la norma reguladora de l'Escola.

En tant que es tracta d'objectius que es dirigeixen al bon govern i a la transformació de les administracions públiques per a un millor servei a la societat, es pot afirmar que si més no de manera indirecta, la totalitat dels 17 objectius de desenvolupament sostenible i l'Agenda 2030 es veuen afectats.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

3.1. Opció de “no fer res” o mantenir la situació actual.

Suposaria desapropitar l'oportunitat de situar l'Escola en una posició en la que pugui fer una contribució rellevant a la millora de l'eficiència i el bon govern de les administracions públiques catalanes.

3.2. Opcions normativa i no normativa descartades.

No seria viable abordar aquesta reforma integral i profunda mitjançant programes d'actuació, plans estratègics, ni mitjançant acords de col·laboració amb altres institucions o administracions públiques perquè és necessari prèviament dotar-se d'un marc legal vertebrador i d'uns principis que regeixin la posició institucional de l'Escola i les relacions amb la resta d'operadors del sistema de governança pública de Catalunya. Per la qual cosa, i sens perjudici que puguin ser considerats instruments addicionals o complementaris, no poden resultar opcions suficients per abastar-la.

Tampoc ho seria fer-ho mitjançant una norma de caràcter reglamentari, ja que les matèries que es veuen afectades són regulades per normes amb rang de llei.

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya és una institució de país, una peça rellevant en el sistema institucional català, cridada, des de la seva fundació el 1912, a jugar un paper fonamental en la transformació de les administracions públiques catalanes, i que pateix d'una debilitat manifesta en la seva regulació. En aquest sentit, val a dir, que la Llei 4/1987 és una norma que no aborda ni amb prou força, ni amplitud, ni claredat, ni profunditat el que, entenem, ha de ser la posició i la funció de l'Escola i el seu rol de vetllar per la formació, la recerca, la gestió i la transferència del coneixement, la captació, la identificació i el reconeixement del talent, dins el sistema de governança pública de Catalunya.

Ni en la definició de la seva posició institucional, ni de les seves competències, ni de la seva direcció, govern, ni governança, ni de la seva vertebració en l'àmbit de la formació ni en el territorial, podem dir que la llei actualment vigent resolgui els problemes que una nova llei pretén solucionar i que s'han exposat anteriorment.

És aquesta debilitat de l'actual llei de l'Escola, la que no fa viables altres alternatives per a resoldre els problemes plantejats. No es tracta ara, passats trenta-cinc anys de l'aprovació d'una llei clarament insuficient, per a regular la posició i funcions que ha de tenir l'Escola en el sistema de governança pública de Catalunya, de seguir en el marc de les solucions parcials, puntuals, i descontextualitzades, d'expressions diverses que la problemàtica abans exposada planteja en el dia a dia de l'EAPC. Ben al contrari, ha arribat l'hora de fixar unes bases amb rang de llei, robustes, clares, integradores, en visió sistèmica, de present i també de futur, que faci de l'Escola una institució fidel a la visió de la voluntat fundacional expressada ja fa més d'un segle, i adaptada a la realitat actual.

És objectiu de l'Escola contribuir a la governança del model d'aprenentatge del sistema públic català; aportar metodologies, tecnologia i serveis de formació de formadors corporatius i, en última instància, contribuir a la planificació, la coordinació, la consistència, la coherència,

l'eficàcia, l'eficiència i l'avaluació de les accions d'aprenentatge protagonitzades pels servidors públics de Catalunya.

La vertebració institucional del sistema, amb l'Escola com a actor fonamental d'aquesta vertebració, ha de complementar-se, a més de la governança del model d'aprenentatge i les accions d'aprenentatge, amb el treball col·laboratiu en l'àmbit de la transferència. Si l'aprenentatge ha de ser capaç de crear comunitats de persones de caràcter multidisciplinari, provinents de diversos àmbits competencials i de diversos nivells de l'Administració, la transferència ha de ser capaç de crear comunitats d'organitzacions també d'origens competencials i administratius diversos.

Si aprenentatge i transferència comparteixen la comunitat com a centre neuràlgic de coneixement i de projecció, la vertebració de tot l'ecosistema és, alhora, instrument i fi de l'estratègia de plataforma de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

La nova Escola ha d'esdevenir una comunitat de referència capaç de gestionar-ne el coneixement i incidir en l'agenda pública en matèria de governança pública. A més d'incidir a través de la recerca, l'anàlisi i la difusió, tindrà un poderós eix de transferència capaç de dissenyar models competencials, mapes de perfils i funcions, models de captació i desenvolupament de talent, d'organització i d'incentius, estratègies d'innovació i, en definitiva, vetllar pel cicle integral de la política pública. En el mateix sentit, a més d'oferir formació, definirà per tot l'ecosistema públic català els estàndards curriculars, d'avaluació i de certificació, per a afavorir la mobilitat i la col·laboració entre administracions, tot donant consistència al sistema.

En concret, la visió de l'Escola, que justifica per si sola la necessitat d'una nova llei que la reguli és esdevenir l'eix vertebrador de l'Ecosistema de Governança Pública de Catalunya i contribuir activament al seu disseny, implantació i avaluació. En aquest sentit, la missió de l'Escola seria articular, promoure i produir recerca, anàlisi, serveis i productes relatius al reconeixement, captació i desenvolupament del talent; la formació i l'aprenentatge; i l'organització de les institucions en l'àmbit de la governança pública; per aconseguir una Administració Pública catalana al servei del ciutadà, professionalitzada, innovadora, íntegra i eficient. L'objectiu és avançar, des d'un nou model d'Escola d'Administració Pública de Catalunya que dissenya, articula i avalua, cap a un nou model d'Administració Pública amb la creació d'un Ecosistema de governança, i un nou model d'Estat com a plataforma.

Un objectiu de l'abast que s'acaba d'exposar no pot assolir-se més que amb una norma de rang legal, concretament, la norma que reguli l'Escola. Cap norma de rang reglamentari, cap estratègia de col·laboració institucional entre diversos actors de l'àmbit públic, cap programa d'actuacions en el camp de la formació, la recerca, la gestió i la transferència del coneixement, de la captació, la identificació i el reconeixement del talent, cap pla estratègic, entre d'altres, pot, per si sol o de manera combinada, donar resposta a l'objectiu sistèmic, global, holístic,

institucional, de país, de plataforma, que s'ha exposat més amunt. Certament, hi ha millores puntuals, acords parcials, actuacions concretes, que poden suposar petites passes en la direcció anunciada. Però, sense una llei que fixi els eixos centrals del marc institucional en el qual s'hagi de posicionar l'Escola, no es resoldran les problemàtiques que avui es plantegen, i aquesta manca de capacitat de resolució podria acabar, amb el temps, situant l'Escola en la perifèria del sistema de governança públic impeding la realització de la seva missió transformadora de les administracions públiques catalanes.

3.3. Opció normativa preferida.

Els objectius que es pretenen amb aquest Avantprojecte de llei no es poden assolir per cap altra norma o procediment no normatiu diferent d'una llei.

L'EAPC està regulada per una llei, i qualsevol canvi en la seva posició dins el marc institucional, naturalesa jurídica, dependència, òrgans de direcció, govern, governança, competències i funcions, règim jurídic, entre altres, ha d'establir-se en una norma de rang legal.

En aquest sentit, i per tal de donar resposta als problemes que comporten l'existència d'una normativa abastament desfasada i les demandes necessàries per enquadrar-la en el context actual, aquesta nova regulació:

- Ha de reforçar la posició de l'Escola dins l'Ecosistema de Governança Pública de Catalunya, i, més concretament, el seu paper institucional com a vertebradora de la formació dels servidors públics de les administracions catalanes, i plataforma de generació, gestió i transferència de coneixement en matèria de gestió pública i de polítiques públiques.
- Ha d'apropar i obrir l'Escola a totes les administracions públiques catalanes i el seu sector públic, als altres operadors de formació de l'àmbit públic, al món acadèmic, al món professional, i a la societat, en general.
- Ha d'establir uns eixos centrals que articulin i reforcin el paper de l'Escola, com a entitat de formació i aprenentatge, recerca, desenvolupament del talent, gestió i transferència de coneixement, en els àmbits propis de l'administració i de la funció pública, dotant-la de l'estabilitat que correspon, en la seva direcció, el seu govern i la seva governança, a una institució transversal, de país.
- Ha de fixar les bases d'una nova Escola pel que fa a la seva funció transformadora de les administracions públiques.
- Ha de definir el marc d'actuació com a entitat de consultoria interna de les administracions públiques catalanes, davant les sol·licituds freqüents de les diferents administracions i del seu sector públic d'assessorament en aquest camp.
- Ha d'aclarir i aprofundir en les competències de selecció de l'Escola, en l'àmbit del personal de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic.

- Ha de determinar el seu paper en la selecció dels directius públics, d'acord amb el procediment que estableixi una propera llei de direcció pública professional.
- Ha d'establir l'abast de la competència sobre la formació dels servidors públics de Catalunya, sistemes de relació en xarxa entre els diversos operadors de formació en l'àmbit públic per evitar duplicitats en les ofertes formatives, delimitant el marc i contingut del Pla general de formació de les administracions públiques de Catalunya.
- Ha de procurar una regulació més sòlida en el camp de l'homologació de cursos programats per altres operadors de formació.
- Ha de determinar uns principis clars en la regulació per a les activitats de tercer cicle i altres, que l'Escola pot oferir a la ciutadania, en solitari, o bé en col·laboració amb institucions universitàries.
- Ha d'apropar l'Escola al món universitari, i aclarirà o aprofundirà en major mesura en les relacions amb el món acadèmic.
- Ha de determinar les línies principals de l'Escola, a nivell organitzatiu, dotant-la d'un govern robust, inclusiu i eficient, que permeti superar les mancances actuals de la regulació vigent.
- Ha d'apropar l'Escola al territori.
- Ha de renovar en profunditat el marc conceptual i terminològic propi de la realitat d'avui.

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

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

La nova Llei de l'EAPC ha d'impactar sobre l'Administració de la Generalitat en el sentit de contribuir a fer-la més eficient, i a què estigui preparada per prestar un millor servei a la ciutadania. Tal i com resulta del Pla de Govern per a la XIV legislatura, aquesta actuació s'emmarca dins l'eix de bon govern, amb l'objectiu de dissenyar i implantar un nou model de governança pública basat en la recerca, l'anàlisi, els serveis, la captació, reconeixement i desenvolupament del talent, i la formació i l'aprenentatge continuat.

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

La nova Llei de l'EAPC ha d'impactar sobre les administracions locals, inclòs l'Ajuntament de Barcelona, en el sentit de contribuir a fer-les més eficients, i a què estiguin preparades per prestar un millor servei a la ciutadania, en el marc d'una major vinculació entre l'Escola i el món local, i del nou model de governança pública, i el paper transformador de l'Escola.

c) 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.

Aquesta iniciativa normativa no ha de tenir impacte directe sobre les càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses. En tot cas, de forma indirecta, en tant en quant afavoreix l'eficiència i el bon govern de les administracions públiques catalanes i del seu sector públic, cal esperar, de forma indirecta, una reducció de càrregues administratives a mig i llarg termini.

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

Aquesta iniciativa normativa no ha de tenir impacte directe sobre aspectes econòmics, socials o ambientals. En tot cas, de forma indirecta, en tant en quant afavoreix l'eficiència i el bon govern de les administracions públiques catalanes i del seu sector públic, cal esperar un impacte positiu sobre els aspectes econòmics, socials o ambientals a mig i llarg termini, en la línia de l'afectació indirecta dels ODS i de l'Agenda 2030 als que s'ha fet esment.

Pel que fa als impactes organitzatius i pressupostaris interns que la nova llei pugui tenir a l'Escola, resulta evident que una assumpció de noves competències, amb o sense reformulació d'algunes de les actuals, pot impactar en l'estructura, el funcionament i el pressupost de l'Escola, tot i que, a data d'avui, no resulta possible quantificar-la o detallar-la.

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 adient sotmetre aquesta iniciativa a consulta pública prèvia, atès que es tracta de la norma reguladora d'una institució de caràcter transversal, amb competències que incideixen sobre els servidors públics, les administracions públiques i el seu sector públic, operadors de formació de l'àmbit públic, el món acadèmic o universitari, el món professional, i la ciutadania, en general.