



**ASSUMPTE: OBSERVACIONS A L'AVANTPROJECTE DE LLEI QUE REGULA L'ESCOLA NACIONAL DE GOVERN I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES "ENRIC PRAT DE LA RIBA" (text sotmès a informació pública per mitjà d'Edicte de 19 de gener de 2017 – DOGC núm. 7295, de 26 de gener de 2017)**

---

L'avantprojecte de llei de l'Escola Nacional de Govern i Administracions Públiques "Enric Prat de la Riba" (ALENGAP, d'ara en endavant) és un text de naturalesa orgànica, que deroga íntegrament la Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i crea un nou model d'Escola que, com es veurà, es distància completament del que preveu la citada Llei 4/1987, sobretot pel que fa a la posició dels nivells de govern local en l'estructura de govern i en el funcionament de l'Escola.

En aquest sentit, no cal oblidar que, independentment del marc funcional que llavors es regulava, diferent sens dubte al que es recull a l'ALENGAP, la Llei reguladora de l' EAPC era summament respectuosa i d'una pulcritud fora de lloc amb l'autonomia local. En efecte, totes les seves activitats podien desplegar-se sobre l'àmbit local, però sempre i en tot cas amb l'exigència prèvia que hi hagués un "conveni o acord" corresponent "amb els ens locals interessats". Aquesta existència de conveni o acord es projecta, per exemple, en l'exercici per part de l'EAPC de funcions concretes, com, per exemple, l'organització i impartició de "cursos selectius o complementaris de formació de funcionaris dels ens locals de Catalunya (...) un cop establert el conveni o l'acord corresponent amb els ens locals interessats "(article 3.1, h). Per tant, i aquesta és una dada important, es faculta que l'Escola pugui dur a terme aquestes activitats dirigides al món local, però sempre amb la cobertura d'un conveni o acord.

En una línia similar, la Llei 4/1987 preveu, en el seu article 4, l'existència d'un Pla anual de formació, que ha d'incloure "l'organització de cursos de formació i perfeccionament pel que fa a la funció directiva, i de noves tècniques informàtiques i de gestió de l'Administració Pública". Però el més important d'aquesta regulació és que és, així mateix, plenament respectuosa amb l'autogovern local, en preveure expressament el següent: "Els departaments de la Generalitat i els ens locals, amb el conveni corresponent, han de proposar a l'Escola llurs necessitats per a la preparació d'aquest Pla de formació". L'Escola és un centre de provisió de programes formatius dirigit al món local, però previ conveni a l'efecte.



Però, per si això no fos suficient, la Llei 4/1987 és, així mateix, sensible a l'autonomia local en el moment de regular la composició del Consell Rector (article 8), ja que –segons aquest text legal- són membres nats d'aquest òrgan "set representants de les entitats associatives dels ens locals legalment constituïdes a Catalunya, a proposta d'aquestes". Per tant, hi ha una presència qualificada de les entitats associatives en l'òrgan que té per missió aprovar les decisions més importants de l'Escola.

Com veurem al llarg d'aquest escrit, l' ALENGAP introdueix canvis que alteren radicalment l'equilibri institucional pel qual va optar el legislador de 1987. Dins d'una "aparent" regulació orgànica o institucional hi ha una clara i determinant atribució de competències que són pròpies dels ens locals a favor d'un organisme autònom dependent de la Generalitat de Catalunya, amb una afectació directa a l'autonomia local.

### **OBSERVACIONS DE CARÀCTER GENERAL**

L'opció legislativa de l'ALENGAP, com explicarem seguidament, redueix el marge d'autogovern local en un dels aspectes nuclears d'aquest: és a dir, en matèria de potestat organitzativa i gestió integral de recursos humans per part dels ens locals.

#### **PRIMERA.- El model ENGAP està fortament centralitzat**

El disseny institucional que porta a terme l'avantprojecte de Llei s'inclina clarament per un model d'Escola de Govern i Administracions Públiques fortament centralitzat, que no té comparació amb altres models existents en sistemes comparats. Òbviament, a l'Estat espanyol no hi ha un exemple d'aquestes característiques, ja que tal model -com es dirà tot seguit- té un encaix pràcticament impossible en un sistema d'autonomia local constitucionalment garantit. Ni tan sols el model d'ENA francès, un país amb un grau de centralització política encara important, no ha optat per unir en una mateixa Escola les funcions de formació aplicables a la seva Administració de l'Estat amb les que són pròpies dels ens locals, ja que tal opció institucional no tindria encaix en el principi d'autonomia de les col·lectivitats territorials.

La proposta normativa instaura un model institucional fortament centralitzat que pràcticament deixa en una posició de subordinació als ens locals respecte de l'Administració de la Generalitat i que no respecta l'autonomia local. Es tracta d'un model d'Escola Nacional, però absorbint i eliminant l'autonomia d'un nivell de govern propi com és el local.



El disseny institucional pel que opta l'avantprojecte (organisme autònom depenent de l'Administració de la Generalitat), si bé de naturalesa mixta, aprofundeix aquesta nota de centralització, prenent atenuar aquest caràcter amb un sistema de nomenament i cessament de la direcció singular, allunyat dels models típics d'organismes autònoms.

Una caracterització jurídica institucional com la proposta és raonable per dur a terme la implantació d'una Escola o Institut de Formació que presti serveis a l'Administració de la Generalitat de Catalunya (i si es vol a les entitats del seu sector públic), però en cap cas és un tipus de personificació jurídica adequat per estendre la seva aplicabilitat funcional amb caràcter preceptiu als governs i administracions locals. No es pot oblidar que té una "adscripció" a un departament de l'Executiu i que el règim jurídic, de personal, econòmic i de contractació, es regeix per la normativa de la Generalitat de Catalunya, amb les excepcions que es preveuen en el propi avantprojecte. El grau d'autonomia real de l'organisme no s'aconsegueix mitjançant aquesta fórmula atípica, perquè en el procés de nomenament de la persona titular de la direcció, la Generalitat de Catalunya té una posició dominant, com també la té en la composició dels diferents òrgans de govern d'aquest "organisme autònom".

Aquesta naturalesa jurídica és important, perquè no en va l'Escola forma part integrant del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya, que s'ha de diferenciar clarament dels governs i administracions locals que són nivells de govern reconeguts com a tals en el sistema constitucional i en el propi Estatut d'Autonomia, així com a la legislació bàsica de règim local.

Si es pretenia anar cap a un model integral d'institucionalització de la formació, que agrupi tots els nivells de govern i administracions públiques catalanes (així com el seu sector públic), la naturalesa jurídica d'aquesta entitat hauria d'haver estat molt diferent: probablement una Agència que no depengués ni estigués adscrita a l'Executiu o una fórmula de consorci, encara que també en aquest cas hi ha una adscripció a l'administració dominant, però aquesta fórmula pot donar molt més protagonisme efectiu a les administracions locals. Res d'això s'ha fet.

L'opció ha estat establir un aparent "model mixt", on s'inclouen algunes tècniques organitzatives pròpies del model d'agència, però s'ometen les més importants. Aquesta és una qüestió que s'analitzarà posteriorment, però l'estatut de la direcció (article 11 de l'avantprojecte) pretén traslladar a l'àmbit d'un organisme autònom una tècnica organitzativa pròpia del model d'Agència o d'autoritat independent, però en aquest cas ni tan sols es preveu una intervenció del Parlament en el procés de designació: el nomenament és de l'Executiu (i, per tant, els ens locals tampoc tenen res a dir sobre això, llevat la tímida participació al Consell rector) i el sistema de cessament "blinda" a aquesta persona titular de la direcció de l'Escola durant 5 anys (prorrogables fins i tot per una vegada).



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

En qualsevol cas, com es deia, els ens locals només participen de forma indirecta a través del Consell Rector que presenta una terna de candidats. Si bé l'escassa presència efectiva dels ens locals i, sobretot, de les entitats associatives dels ens locals que han quedat en una posició subordinada en el Consell Rector, condueix directament a caracteritzar el model com poc adequat per no respectar la sensibilitat local en aquest procés de nomenament (menys encara en el procés de cessament).

Certament, es tracta d'un "model mixt" (organisme autònom amb algunes tècniques singulars del model d'Agència), però que no impedeix caracteritzar al mateix com dependent de la Generalitat de Catalunya i aliè en bona mesura a la realitat polític/institucional local (excepte per la participació de representants local en els òrgans de govern). Tampoc s'inclou cap tipus de participació del Parlament en el procés de nomenament, la qual cosa debilita la seva pretesa independència o autonomia funcional, com finalment tampoc (i això és determinant a les nostres efectes) les entitats associatives locals tenen participació real (només nominal i de caràcter residual) en el procés de nomenament de la direcció.

En realitat, l'únic que s'ha fet és enfortir la figura de la direcció general, amb la finalitat de "blindar temporalment el seu acompliment" i, fins i tot, permetre que es prorrogui el seu mandat per altres cinc anys més. Aquest és l'únic element "innovador" del model institucional que es proposa en l'àmbit del disseny organitzatiu. En la resta, es tracta d'un organisme autònom, que es configura com un aparent model d'Agència amb tres òrgans de govern: Consell Rector, Comitè Executiu i Direcció. Però en què la presència de la Generalitat de Catalunya és sempre dominant, sobretot en el Comitè Executiu (article 10), que és l'òrgan decisor per excel·lència, juntament amb la Direcció, i de major relleu i impacte. A més, les entitats associatives d'ens locals queden absolutament difuminades en un sistema representatiu que ignora completament quin és el seu paper institucional.

#### **SEGONA.- La justificació competencial de l'ALENGAP és feble i atempta l'autonomia local, les potestats d'autoorganització local i la Carta Europea d'Autonomia Local**

Es dona per suposat (sense cap justificació) que l'àmbit subjectiu funcional d'aplicació de l'activitat de la futura ENGAP s'estén, sense objecció de cap tipus, a totes les administracions públiques de Catalunya, i, també, per tant, a tots els ens locals. Tanmateix, un dels punts més crítics de la normativa proposada és, sens dubte, la feble justificació competencial de l'avantprojecte de llei pel que fa a l'extensió incondicionada de la seva aplicabilitat als ens locals.



D'una banda, l'exposició de motius de l'avantprojecte eludeix qualsevol justificació competencial de tal extensió, pel que és necessari acudir a la Memòria. De l'altra, no hi ha cap referència a l'autonomia local, ni tampoc a les competències locals sobre aquesta matèria, com no hi ha referència a les competències que en matèria d'organització i ocupació pública retenen les administracions locals en matèria d'ocupació pública, tal com reconeix expressament el text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (aprovat per decret legislatiu 5/2015, de 3o octubre). Vegem els dos punts.

La memòria de l'avantprojecte de llei conté una justificació succinta des del punt de vista jurídic i competencial de la iniciativa adoptada:

- El marc normatiu de creació el limita a la regulació recollida en la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.
- Preveu així mateix dins el marc normatiu l'Acord del Govern de 3 de juny del 2014, però aquest difícilment pot considerar-se des del punt de vista formal una disposició normativa de caràcter general.
- En el pla competencial es pretén justificar aquesta proposta normativa en dos títols competencials:
  - o D'una banda, en l'article 136 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
  - o I, de l'altra, en l'article 150 del mateix text estatutari

Cal ressaltar les limitacions evidents d'aquesta cobertura competencial. Comencem per l'article 136 de l'Estatut. En aquest article es reserven a la Generalitat de Catalunya determinades competències en matèria de funció pública i pel que fa al personal al servei de les administracions públiques catalanes. Però, convé advertir, que aquesta competència de la Generalitat s'emmarca de manera correcta en un límit clar i precís: "respectant el principi d'autonomia local".

Aquest respecte al principi d'autonomia local és el que no es realitza en cap moment quan la regulació de l'avantprojecte entra en la configuració d'aspectes de detall, però tampoc quan defineix l'àmbit d'aplicació, ni tan sols en el moment en què s'enuncia l'avantprojecte de llei, que abasta al "Govern i administracions públiques" (en plural). De fet, en la Memòria no hi ha (tampoc en la exposició de motius) ni una sola referència al principi d'autonomia local. S'oblida, a més, que l'article 84.1 EAC garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia. Aquest llistat competencial és el que es deriva de la pròpia legislació sectorial, però els ens locals disposen d'una potestat d'organització que forma part integrant del nucli dur de l'autonomia local. L'article 86 EAC concreta, pel que als municipis respecta, aquestes previsions. Però és, sens dubte, l'article 87 EAC el que recull expressament el principi d'organització dels municipis, dins el qual cal incorporar amb evident facilitat qualsevol aspecte relatiu a l'ocupació pública o a la formació d'empleats públics, com es dirà a continuació.



Però és més evident encara de l'oblit de l'autonomia local que l'avantprojecte de llei no faci cap menció a la CEAL (Carta Europea d'Autonomia Local, de 15 d'octubre de 1985, ratificada per instrument de 20 de gener de 1988). Òbviament, aquest "oblit" és interessat, ja que la regulació proposta no encaixa fàcilment en l'esperit dels principis que enuncia l'esmentada Carta. En efecte, no encaixa en el concepte d'autonomia local, ja que aquesta regulació és una interferència evident en el desplegament d'aquesta noció (article 3 CEAL), atès que la capacitat "de gestionar" els assumptes relatius a la formació d'empleats públics per part dels ens locals es veu afectada directament. L'article 6 CEAL, tant pel que fa a estructures administratives com a aspectes relatius a l'estatut del personal (on se cita expressament "la formació"), ha estat ignorat així mateix, ja que les capacitats de definició d'aquestes polítiques d'organització i personal es veuen posades en qüestió en una matèria tan transversal i tan estretament vinculada al model organitzatiu, com és la formació d'empleats públics. I, en fi, la posició del que la CEAL denomina com "el dret d'associació de les entitats locals" (article 10), es veu igualment afectat per la posició marginal en què se situen a les entitats associatives d'ens locals en aquest avantprojecte de llei.

Tampoc la legislació bàsica de règim local s'ha tingut en compte en aquest model d'Escola proposat. La potestat d'organització dels ens locals (article 4 LBRL), una potestat nuclear per fer efectiu el principi d'autonomia local, es veu igualment preterida per aquesta regulació de l'avantprojecte, en la mesura que s'imposa als ens locals un model de escola amb implicacions molt intenses sobre les seves estructures de personal, que pot condicionar qualsevol política de gestió de persones en aquestes organitzacions, impeding de fet la seva materialització efectiva.

Però sent tot l'anterior important, més ho és que la pròpia normativa proposada no s'adequa a la competència atribuïda a la Generalitat pel mateix article 136 EAC, interpretat aquest d'acord amb la legislació bàsica en matèria d'ocupació pública. En efecte, a part del límit clarament exposat per a l'exercici d'aquestes competències que implica el respecte a l'autonomia local, l'article 136 EAC diferencia de forma nítida entre àmbit de competència exclusiva i de competència compartida en la matèria.

El primer (competència exclusiva) es projecta sobre "l'ordenació i l'organització de la funció pública". I aquesta locució s'ha d'interpretar com la capacitat normativa que té la Generalitat de regular la funció pública, però així mateix d'incorporar regulacions estructurals en matèria d'ocupació pública (definició de cossos i escales, especialitats, llocs de treball, etc.); però això no pot implicar en cap cas afectacions al principi d'autonomia local i d'autoorganització, menys en temes tan instrumentals com són la gestió d'efectius en les administracions públiques. A més, i aquesta és una dada normativa particularment rellevant, aquesta competència exclusiva de la Generalitat s'emmarca de manera expressa en el que disposi la lletra b) d'aquest mateix article, que es refereix a les competències compartides.



El segon (competència compartida) es projecta, entre altres coses, sobre "l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari (selecció, per exemple), així com sobre" els drets i els deures" del personal al servei de les administracions públiques. I aquesta previsió ens condueix dretament al text refós EBEP, ja que no cal oblidar que la formació es configura com "un dret" (article 14 g) EBEP), però també un "deure" o, si es prefereix, un "principi" de conducta "(article 54.8 EBEP) dels empleats públics. Però, a més, cal analitzar el caràcter transversal que el mateix EBEP atorga a la formació, en diferents àmbits, vinculat tot això amb les atribucions explícites que es fan a les "administracions públiques", perquè siguin aquesta les que exerceixin aquestes competències. Aquesta expressió "Administracions Públiques" s'enquadra en el seu abast a les administracions locals, de manera que aquestes són les que han d'exercir les funcions concretes que es plantegen a la legislació bàsica en aquesta matèria (EBEP).

El títol competencial de l'article 150 EAC només estén el seu àmbit d'aplicació a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, sense que pugui pretendre la seva extensió, en cap cas, als ens locals. En efecte, el reconeixement d'una competència exclusiva en matèria d'organització correspon segons la dicció d'aquest article 150 EAC a la Generalitat de Catalunya, però limitada per pròpia previsió estatutària a la seva pròpia Administració. I això és plenament coherent, ja que la definició d'estructures o la determinació de funcionament són matèria pròpies de les potestats d'autoorganització. Però, així mateix, aquest acotament es porta a terme per al personal directiu; pel que en la regulació del personal directiu dels ens locals s'hauran de seguir les limitacions abans exposades en matèria d'autonomia local (potestat d'organització) i de règim de la funció pública.

Per tant, l'avantprojecte de llei, en estendre la seva aplicabilitat sense condicions als ens locals, excedeix l'àmbit de competències atribuïdes a la Generalitat de Catalunya per l'Estatut i interfereix singularment l'autonomia local, així com les potestats d'organització dels ens locals en una matèria tan inherent a aquest potestat com és la gestió de persones en les seves pròpies organitzacions.

**TERCERA.- El caràcter transversal de la formació no és títol atributiu de competència per atreure a favor de l'Escola totes les funcions que en aquest àmbit exerceixen les entitats locals**

La política de formació té un evident caràcter transversal, tal com s'indica en l'exposició de motius de l'avantprojecte, però cal entendre correctament l'abast d'aquesta expressió en el marc d'una política de gestió de persones a les organitzacions públiques. En efecte, la política de formació és una part integrant de la política de recursos humans que s'insereix, així mateix, en un determinat disseny organitzatiu propi de l'ens local.



Si la política de formació es defineix fora de la pròpia organització (un objectiu que pretén l'avantprojecte de llei), no hi ha dubte que tota la política de personal es veurà seriosament afectada en l'entitat local en concret. No es tracta d'aprofundir sobre aquest punt, però no hi ha dubte que un determinat disseny de política formativa pot afectar directament o indirectament, almenys a les següents dimensions de les polítiques de recursos humans:

- a) A la política de reclutament, en tant que pot condicionar quins requisits o exigències de titulació (expedida en aquest cas per l'ENGAP) poden ser necessàries per poder participar en processos selectius.
- b) A la selecció, ja que la formació pot (o ha de) configurar-se com una part del procés selectiu superades les proves objectives inicials d'accés.
- c) A la promoció interna, ja que en aquest cas també pot qüestionar el desenvolupament efectiu d'aquests processos. Ha de ser, com explicita l'article 18.4 EBEP, l'administració competent en cada cas la que defineixi quines mesures han d'incentivar la participació del personal en aquests processos selectius.
- d) A la funció directiva professional com a element organitzatiu central en les estructures administratives de les administracions locals, connectat amb les potestats d'organització dels ens locals.
- e) A la carrera professional horitzontal (també a la vertical), ja que necessàriament serà un element objectiu a valorar en el marc de "la trajectòria professional" dels empleats públics (article 17 b) EBEP)
- f) A l'avaluació de l'acompliment, doncs així mateix la formació serà un dels elements objectiu a l'hora d'aplicar els sistemes d'avaluació de les administracions locals (article 20).
- g) I, sense que sigui un llistat tancat, a la provisió de llocs de treball, atès que la formació és així mateix un mitjà per fomentar el talent i crear coneixement, que ha de ser valorat en els diferents sistemes de provisió de llocs de treball que posin en funcionament les administracions locals.

Per tant, bé es pot concloure que el disseny institucional de l'ENGAP que condiona l'activitat formativa dels ens locals no s'adequa a la concepció transversal de la formació en la política de recursos humans de cada nivell local de govern, hipotecant fortament el desplegament d'una política autònoma de gestió de persones per part de les administracions locals catalanes, sense perjudici que aquestes puguin acudir als serveis de formació que proveirà l'ENGAP, però





sempre mitjançant conveni o acord que suposi una concertació de quines són les obligacions i resultats que es pretenen obtenir amb aquest instrument, podent així exercir les seves potestats d'organització de forma plena en un marc d'autogovern local propi.

#### **QUARTA.- L'avantprojecte no tracta la qüestió del finançament; no explicita com es finança aquesta política formativa integral**

Sorprèn, sens dubte, que una llei que pretén assumir tota la formació, així com algunes atribucions addicionals (captació del talent, gestió del coneixement, etc.), i que és (o pretén ser) aplicable a totes les administracions públiques (pel que ara interessa a les administracions locals) no vingui acompanyada de cap tipus de mesures normatives en matèria de finançament. Com es finançaran aquestes atribucions universals que s'auto atribueix l'Escola a través d'aquest avantprojecte de llei?

Res es diu sobre aquesta qüestió. L'article 16 de l'avantprojecte fixa com a recursos econòmics, entre d'altres, les aportacions de la Generalitat o, si escau, les subvencions i altres aportacions públiques i privades. Fa la impressió, per tant, que aquesta anòmia en la regulació de les fonts de finançament no ho és, perquè si no, és impossible entendre com una Escola "integral" que abasta en el seu si a totes les administracions públiques de Catalunya (ens locals inclosos) pot cobrir les despeses que la realització d'aquestes funcions comporta en aquest àmbit territorial.

Tot sembla indicar que l'absència d'un règim de finançament específic per cobrir les importants funcions que l'Escola pretén dur a terme, pot trobar una explicació en la gestió dels Fons de Formació per a l'Ocupació de les Administracions Públiques (vehiculats a través dels AFEDAP).

En aquest sentit, és obvi que la gestió centralitzada d'aquests fons ja ha estat rebutjada pel Tribunal Constitucional en la mesura que afecta l'ordre constitucional de competències (STC 225/2012 i 7/2013). Com s'afirma en les dues sentències, el fet que la gestió d'aquests fons sigui competència executiva de la Generalitat de Catalunya, no implica reconèixer la plena disponibilitat d'aquests fons, doncs, tractant-se de formació contínua del personal al servei de les entitats locals, el Tribunal Constitucional va descartar la seva gestió centralitzada, optant per una gestió descentralitzada. D'aquesta forma, els criteris de repartiment o assignació han de tenir en compte els interessos locals manifestats principalment per les entitats associatives dels municipis, que, com ja hem vist, en el text de l'avantprojecte de llei queden situades en una posició marginal, cosa que afecta directament el principi d'autonomia local.



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

No cal ignorar que, potser, aquesta solució normativa i aquest disseny institucional plantejat (amb la composició dels òrgans de govern i amb l'existència d'un Pla General de Formació), estan buscant directament o indirectament gestionar aquests fons de formació per mitjà de tals estructures.

Dit d'una altra manera: la gestió d'aquests fons de formació local atribuïda a Administració de la Generalitat de Catalunya (en aquest cas a través de l'Escola) suposa el reconeixement de la gestió descentralitzada del model, però en cap cas que aquests es puguin gestionar d'esquena o mitjançant una representació testimonial de les entitats municipalistes en els òrgans de govern dissenyats amb aquesta finalitat. La participació de les associacions de municipis ha de ser efectiva, ja que són, al capdavant, fons dedicats a la formació dels seus empleats públics. Aquesta participació es pot aconseguir mitjançant la configuració d'un conveni marc en els termes que després s'exposen.

## **OBSERVACIONS REFERIDES A L'ARTICULAT**

A continuació, procedim a realitzar les consideracions en relació a aspectes concrets de l'articulat de l'avantprojecte. Amb la finalitat d'aportar claredat, es reproduïxen primer els articles (o disposicions) i tot seguit es realitza un breu comentari i, si escau, una proposta de modificació o supressió del contingut de l'enunciat.

Per tal de facilitar la localització de les observacions incorporem l'índex següent:

Capítol I. Disposicions generals.....	10
Capítol II. Funcions i Pla General de Formació de les Administracions Públiques.....	12
Capítol III. Òrgans de govern i de governança .....	15
Capítol IV. Règim jurídic, de personal, econòmic i de contractació .....	21
Disposicions addicionals.....	22
Disposició derogatòria .....	23
Disposicions finals .....	23

### **Capítol I. Disposicions generals**

#### *Article 1. L'Escola Nacional de Govern i Administracions Públiques*

1. L'Escola Nacional de Govern i Administracions Públiques Enric Prat de la Riba té per objecte la formació i la captació de talent del personal al servei de les institucions i administracions públiques catalanes, i la generació i la gestió de coneixement en matèria de govern, administració, funció i gestió de polítiques públiques.

2. L'Escola té la seu a la ciutat de Barcelona i a les delegacions territorials del Govern a Catalunya.



Aquest article primer incorpora la nova denominació de l'Escola i defineix el seu objecte.

Pel que fa a la denominació de l'Escola es proposa que, per evitar confusions, s'utilitzi el singular: "Escola Nacional de Govern i Administració Pública Enric Prat de la Riba". El mateix passa a l'enunciat de la llei.

En aquest article, en efecte, es preveu ja una pretesa ampliació del seu àmbit d'aplicació a totes les administracions públiques. L'expressió de captació de talent si es refereix a processos selectius hauria de ser formulada anteriorment; si no és així, caldria parlar millor de "desenvolupament i captació interna de talent".

#### *Article 2. Naturalesa jurídica*

- 1. L'Escola és un organisme autònom de caràcter administratiu, adscrit al Departament competent en matèria de funció pública.*
- 2. L'Escola gaudeix de personalitat jurídica pròpia i de plena capacitat d'obrar per exercir les seves funcions.*
- 3. L'Escola ajusta la seva activitat al dret públic i es regeix per aquesta llei, per les disposicions reguladores de les entitats del sector públic de la Generalitat i per les normes que les despleguen.*

En aquest enunciat de proposta normativa no hi ha canvis substantius en relació amb el que regula actualment l'article 1 de la Llei 4/1987, de 24 de març: "organisme autònom de caràcter administratiu, adscrit al Departament competent en matèria de funció pública". Amb tot, s'han de tenir en compte les observacions abans realitzades al voltant del caràcter híbrid o mixt d'aquest organisme autònom.

#### *Article 3. Àmbit d'actuació*

- 1. L'àmbit d'actuació de l'Escola comprèn la formació i la captació de talent:*

- a) Del personal al servei de:*

*El Parlament, el Govern i els organismes estatutaris. L'Administració de la Generalitat de Catalunya.*

*Els ens locals.*

*Els organismes autònoms, els consorcis i les altres entitats de dret públic adscrites a l'Administració de la Generalitat o als ens locals.*

*Altres entitats que compleixin, com a mínim, un dels tres requisits següents amb relació amb la Generalitat, els ens locals o els ens que en depenen:*

*Primer. Que llur capital pertanyi majoritàriament als ens públics esmentats.*

*Segon. Que llurs ingressos pressupostaris proveniguin en part dels ens públics esmentats. Tercer. Que en llurs òrgans directius hi hagi membres designats pels ens públics esmentats.*

- b) Del personal administratiu i de servei de les universitats públiques del sistema universitari català, i els ens que en depenen, així com de les universitats en les quals la Generalitat participi en el seus òrgans de govern.*



*c) Dels càrrecs públics, inclosos els electes, i els directius públics.*

*2. Sens perjudici de les disposicions de l'apartat 1 d'aquest article, l'Escola pot programar formació de tercer cicle amb caràcter obert d'acord amb el que estableixin els organismes competents.*

Ja s'ha exposat anteriorment que l'àmbit d'aplicació d'aquest avantprojecte pretén abastar als ens locals i entitats del seu sector públic institucional. D'acord amb el que s'ha dit abans, aquesta adscripció imperativa ha de ser suprimida per resultar atemptatòria al principi d'autonomia local, especialment en la seva dimensió organitzativa. I, en tot cas, es pot preveure que mitjançant conveni o acord l'Escola podrà proveir serveis de formació o de la seva pròpia cartera de prestacions als ens locals en els termes en què aquells instruments s'estableixin.

Cal suprimir, per tant, totes les referències als ens locals i incorporar en un apartat nou (tres) el següent: *"L'Escola, d'acord amb el que s'estableixi en el seu Pla General de Formació, podrà proveir serveis de formació o qualsevol altra prestació de la seva cartera de serveis als ens locals i entitats del seu sector públic, prèvia subscripció d'un conveni o acord a aquest efecte. En tot cas, l'Escola podrà proposar un Conveni Marc de Formació i provisió de serveis, al qual els ens locals podran adherir-se. El Conveni podrà tenir caràcter plurianual i ha de determinar les obligacions de cada part, també les de caràcter financer".*

Així mateix, cal suprimir la referència *"inclosos els electes"*, que apareix reflectida en la lletra c), de l'apartat 2 d'aquest article 3.

## **Capítol II. Funcions i Pla General de Formació de les Administracions Públiques**

Es proposa, en coherència amb el fins ara exposat, formular l'enunciat del capítol II de la següent manera: *"Funcions i Pla General de Formació de l'Administració Pública de la Generalitat i del seu sector públic institucional"*. O, si no: *"Funcions i Pla General de Formació per a les Administracions Públiques"*.

### *Article 4. Funcions*

*Són funcions pròpies de l'Escola:*

*a) Planificar, organitzar i impartir activitats formatives de tota tipologia i disciplina per a la formació dels càrrecs i directius públics i del personal al servei de les institucions i de les administracions públiques catalanes.*

*b) Elaborar, dirigir i vetllar pel compliment del Pla general de formació de les Administracions públiques catalanes.*



- c) *Organitzar i impartir cursos, mestratges i altres activitats formatives en ciències de l'Administració els quals esdevindran un requisit quan s'escaigui i així es reguli, per a l'accés al sector públic català i per al desenvolupament de la carrera professional del personal al servei de les institucions i de les administracions públiques catalanes.*
- d) *Certificar i homologar els cursos formatius, programats per altres promotors de formació, després d'avaluar-ne el contingut i la metodologia.*
- e) *Col·laborar en la definició i el desenvolupament de la metodologia per a la captació de talent dels directius públics i del personal al servei de les institucions i de les administracions públiques incloses en l'àmbit d'actuació de l'Escola, d'acord amb les unitats directives competents en matèria de funció pública de les institucions i administracions públiques de Catalunya.*
- f) *Col·laborar en la definició, d'acord amb les unitats directives competents en matèria de funció pública de les institucions i administracions públiques de Catalunya, dels elements essencials de la carrera professional dels directius i del personal, introduint criteris d'idoneïtat i competència.*
- g) *Investigar sobre la matèria de govern, administració, funció i polítiques públiques i avaluar-ne el seu impacte en la ciutadania.*
- h) *Transferir a la societat els coneixements i resultats de les activitats de recerca, mitjançant la difusió, l'assessorament i la consultoria.*
- i) *Editar publicacions de tot tipus sobre les matèries objecte de recerca, formació i perspectives de l'administració i l'ocupació públiques.*
- j) *Complir totes les altres funcions que li siguin atribuïdes d'acord amb les lleis.*

Es pretén estendre les funcions de l'Escola a tots els ens locals, sense que hi hagi manifestació de la voluntat expressa d'aquests d'acceptar que aquestes competències les exerceixi un organisme autònom de la Generalitat de Catalunya i no la pròpia institució local. Aquesta opció normativa és una vulneració del principi d'autonomia local, ja que la Generalitat no té títol competencial per atreure aquestes funcions pròpies dels ens locals a l'Administració de la Generalitat, mitjançant la seva atribució a un organisme autònom adscrit a ella.

D'acord el que s'ha exposat, s'hauria, per tant, de suprimir tota referència a "les administracions públiques" en plural i redactar aquests incisos de la forma següent: "Institucions i Administració pública de la Generalitat de Catalunya". Això es produeix en les lletres a), c), d) i f).

Així mateix, pel que fa al Pla General de Formació (lletra b), s'hauria d'afegir un punt 2, que explicités el següent: "El Pla General (Anual) de Formació podrà estendre la seva aplicació a aquells ens locals que hagin subscrit un conveni o acord o, si s'escau, s'hagin adherit al Conveni/Marc proposat per l'Escola en els termes que estableix l'article anterior".

#### *Article 5. Pla General de Formació de les administracions públiques de Catalunya.*

- 1. El Pla general de formació de les Administracions públiques de Catalunya comprèn les activitats formatives dels diversos promotors de formació del sector públic català.*
- 2. El Pla general de formació de les Administracions públiques de Catalunya s'aprova abans del 31 de desembre de cada any, prèvia audiència al Consell Pedagògic i Científic, a les entitats municipalistes i als sindicats.*



3. *L'Escola avalua la transferència de les accions formatives contingudes en el Pla general de formació, d'acord amb els ens de la Generalitat que específicament tinguin aquesta competència, per certificar-ne la qualitat, conveniència i eficiència econòmica.*

En aquest cas es tracta d'una opció clarament centralitzadora de la planificació i gestió de les activitats formatives, ja que es pretén que sigui un "pla integral de tot el sector públic". Però, a més, es preveu únicament una fase de "audiència" amb les entitats municipalistes, sobre un pla que, si bé s'aprova pels òrgans de govern (on aquelles entitats tenen una presència gairebé testimonial), pretén que s'apliqui a tots i cadascun dels ens locals de Catalunya.

Pel que fa a les modificacions, es proposa, en primer lloc, suprimir el plural de l'enunciat de l'article i reconvertir així mateix l'adjectiu que acompanya al Pla. A aquest efecte, aquesta seria la denominació: "*Pla Anual de Formació de l'Administració Públiques*". El mateix cal traslladar a l'enunciat normatiu; és a dir, a la redacció de l'article.

En el primer apartat es proposa afegir: "*del sector públic de la Generalitat de Catalunya*".

S'hauria, així mateix, d'afegir un apartat que regulés el següent: "*El Pla anual de formació estendrà la seva aplicació als ens locals en els termes fixats en els corresponents instruments convencionals o acords adoptats a aquest efecte, així com de conformitat amb el que estableix la present llei*".

Es tracta d'evitar que aquest Pla general o anual de formació sigui determinat unilateralment pels òrgans de govern de l'Escola, però a més fer servir els fons de formació relatius a les administracions locals per sufragar les necessitats de finances en altres programes formatius; és a dir, que els fons locals no s'assignin a la formació de servidors públics locals. S'hauria, per tant, de negociar amb una presència efectiva de les entitats municipalistes i no amb una presència testimonial, com és la que es preveu a l'avantprojecte de llei.

#### *Article 6. Memòria anual d'activitats*

- 1. L'Escola ha d'elaborar una memòria anual d'activitats.*
- 2. L'Escola ha de presentar la memòria anual al Govern de la Generalitat i l'ha de trametre, també, al Parlament i donar-ne compte en el marc de la comissió corresponent, al Consell de Govern Locals de Catalunya, i al Consell Interuniversitari de Catalunya.*

No hi ha observacions a aquest article, si bé aquesta compareixença davant el Parlament per retre comptes pot considerar-se com un element més d'aquest caràcter mixt de la institució, que es qualifica d'organisme autònom, però té



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

alguns components del model d'agència, tot i que debilitats. La presència en aquest cas del Consell de Governos Locals, contrasta amb el paper residual que aquest avantprojecte li dona a aquesta institució amb reconeixement estatutari.

### Capítol III. Òrgans de govern i de governança

No s'entén molt bé aquesta distinció. Si la governança representa incorporar una mirada exterior d'actors externs al govern de la institució, millor seria formular l'enunciat només com "Governança de l'Escola Nacional de Govern i Administració Pública".

#### Article 7. Òrgans de govern i de governança

Els òrgans de govern i governança de l'Escola són:

- a) El Consell Rector.
- b) La Comissió Executiva.
- c) La Direcció.
- d) El Consell Pedagògic i Científic.

No hi ha objeccions a aquest article.

#### Article 8. Composició del Consell Rector.

1. El Consell Rector és format per:

- a) El president o presidenta haurà de ser, preferentment, en una persona de reconegut prestigi en l'àmbit de l'administració o universitari.
- b) El director o directora de l'Escola, com a vicepresident del Consell Rector.
- c) El secretari o secretària competent en matèria d'administració i funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- d) El secretari o secretària competent en matèria d'administracions locals de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- e) El secretari o secretària competent en matèria d'universitats i recerca de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- f) El secretari o secretària competent en matèria de transparència i govern obert de la Generalitat de Catalunya.
- g) Un o una vocal, amb rang mínim de direcció general, de la unitat competent en matèria d'establiment i de direcció de les polítiques en l'àmbit de l'ordenació professional, de la formació en matèria de salut i del desenvolupament professional.
- h) El director o directora de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
- i) El director o directora del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- j) El director o directora d'Ivàlua - Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

- k) Un o una vocal proposats per cadascuna de les diputacions provincials.*
  - l) Un o una vocal proposats per cadascun dels ajuntaments de Barcelona, Tarragona, Girona i Lleida.*
  - m) Un o una vocal proposat per cadascuna de les entitats associatives més representatives dels ens locals de Catalunya.*
  - n) Un o una vocal proposat per cadascuna de les universitats de Catalunya.*
  - o) Cinc vocals proposats per cadascuna de les organitzacions sindicals i les associacions de funcionaris més representatives a Catalunya en l'àmbit de l'Administració pública.*
  - p) Un o una vocal proposat per la Intercol·legial de col·legis professionals de Catalunya.*
  - q) Un o una vocal proposat pel Consell Pedagògic i Científic de l'Escola.*
- 2. Els membres del Consell Rector detallats als apartats a) a j) de l'apartat primer ho són per raó del càrrec. El president o presidenta serà nomenat/da pel Govern de la Generalitat a proposta de la persona titular del departament competent en matèria de funció pública.*
  - 3. El president o presidenta del Consell Rector nomena un funcionari o funcionària de l'Escola com a secretari o secretària del Consell, amb veu i sense vot, al qual corresponen les funcions establertes per la normativa vigent en matèria d'òrgans col·legiats.*
  - 4. La renovació dels membres del Consell Rector es duu a terme quan així ho comuniquin cadascuna de les administracions i entitats proposants. Els vocals designats pels organismes i entitats detallades als apartats k) a q) de l'apartat segon d'aquest article són nomenats per resolució de la persona titular del Departament competent en matèria de funció pública.*
  - 5. Els acords presos en el Consell Rector s'adopten per majoria. En cas d'empat, el vot del president o presidenta del Consell Rector és diriment.*
  - 6. El Consell Rector es reuneix en sessió ordinària almenys tres vegades l'any i en sessió extraordinària sempre que ho decideix la presidència o ho sol·licita la tercera part dels seus membres.*
  - 7. El Consell Rector, a proposta del director o directora, pot acordar la creació de les comissions assessores que consideri adients per a l'acompliment de les funcions que a aquesta llei atribueix a l'Escola.*

Aquest article és clau per definir les intencions de l'avantprojecte de situar en una posició marginal a les entitats municipalistes. De fet, la presència "local" en el Consell Rector pot aparentar ser numèricament important, però en realitat l'avantprojecte estableix, d'una banda, criteris institucionals i, de l'altra, criteris associatius. En els criteris institucionals sorprèn que es doti d'un paper tan rellevant a les diputacions provincials, que tenen cadascuna d'elles (malgrat les seves diferències de mida) un membre nat en el Consell Rector. El mateix passa amb els ajuntaments capitals de província, que homologuen realitats municipals tan diferents com Barcelona i la resta d'ajuntaments. Pel que es pot deduir que els ajuntaments grans i mitjans de Catalunya que són en alguns casos superiors en població a les capitals, així com els ajuntaments mitjans i petits, han de compartir tots ells un sol representant en aquest Consell Rector per part de cada entitat municipalista.

No cal ser massa incisiu per percebre un atac directe a la representativitat del municipalisme català i, especialment, cap a les entitats associatives a través d'aquest arbitrari sistema de repartiment. Les entitats associatives haurien de ser les que designessin els representants del món local, sense fer distinció entre els diferents tipus d'ens locals, doncs són elles les que ostenten la representació legal de tots els interessos locals (municipals, provincials i comarcals).





El problema s'agreuja perquè d'aquests deu membres que representen (8) a entitats locals singulars i (2) a la resta d'entitats locals de Catalunya, sortiran els dos membres d'extracció local del Comitè Executiu. Amb la qual cosa les entitats municipalistes no tindran probablement cap reflex en la composició d'un òrgan, les funcions inicials afecten de ple als ens locals.

La proposta seria que existissin 10 membres proposats de comú acord per les entitats municipalistes més representatives: 2 en representació de les diputacions o entitats supramunicipals, 4 en representació dels municipis de més de 75.000 habitants i 4 en representació dels municipis de menys d'aquesta població (on 1 d'ells, almenys, hauria de representar els municipis de menys de 5.000 habitants).

#### *Article 9. Funcions del Consell Rector*

- 1. Correspon al Consell Rector de l'Escola establir els criteris generals d'actuació de l'Escola i avaluar periòdicament els resultats obtinguts.*
- 2. En el marc de la funció general prevista a l'apartat primer, corresponen al Consell Rector les funcions específiques següents:*
  - a) Fixar els objectius d'actuació de l'Escola per implementar unes polítiques de recursos humans que introdueixin majors graus d'adequació i flexibilitat i impulsin la professionalitat, la captació de talent i la mobilitat dels servidors públics.*
  - b) Aprovar el Pla general de formació de les Administracions públiques de Catalunya.*
  - c) Aprovar la proposta d'avantprojecte de pressupost.*
  - d) Aprovar la memòria anual d'activitats.*
  - e) Garantir la qualitat i l'equitat dels serveis que presta l'Escola, i establir un model públic de retiment de comptes amb indicadors de qualitat, de satisfacció dels usuaris i d'eficiència econòmica.*
  - f) Aprovar els reglaments interns d'organització i funcionament del Consell Rector, de la Comissió Executiva i del Consell Pedagògic i Científic.*
  - g) Aprovar la composició i les funcions del Consell Pedagògic i Científic.*
  - h) Nomenar els membres de la Comissió Executiva.*
  - i) Nomenar els membres del Consell Pedagògic i Científic, a proposta del director o directora de l'Escola.*
  - j) Aprovar les propostes normatives en les matèries subjectes a l'àmbit competencial de l'Escola.*
  - k) Aprovar la proposta de taxes i preus públics i, si s'escau, de les exempcions i ajuts.*
  - l) Aprovar els barems reguladors de les remuneracions de les activitats de l'Escola.*
  - m) Ratificar els acords o els convenis de col·laboració amb altres entitats, signats pel director o directora de l'Escola, de contingut econòmic superior a 75.000 euros.*
  - n) Aprovar la proposta d'estructura orgànica de l'Escola.*
  - o) Establir els criteris generals per a la certificació, acreditació i/o homologació de les activitats formatives de les entitats públiques i privades que imparteixen formació, a l'efecte de la carrera professional del personal al servei de les administracions públiques.*
  - p) Establir els criteris generals per a la certificació, acreditació i/o homologació de les competències formatives i capacitats adquirides, a l'efecte de la carrera professional del personal al servei de les administracions públiques.*
  - q) Aprovar els comptes anuals de l'entitat.*
- 3. El Consell Rector es regeix per les normes que s'estableixin per reglament i, supletòriament, per les disposicions vigents sobre funcionament d'òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat.*



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

4. El Consell Rector pot delegar en la seva Comissió Executiva les funcions establertes a les lletres f), g), i), k), l), m), n), o) i p), d'aquest article.

En general no hi ha objeccions a les funcions del Consell Rector, excepte en dues lletres d'aquest article, que es projecten sobre una pretesa atribució a l'Escola (de forma indirecta) per establir criteris generals per a la certificació, acreditació i homologació, d'activitats formatives i de competències i capacitats adquirides a l'efecte de la carrera professional. Aquest model centralitzat no s'adequa al principi d'autonomia local. Certament, pot ser raonable que l'Escola dugui a terme aquests processos, amb la finalitat de tendir cap a una homogeneïtzació de les estructures de personal que permetin la mobilitat interadministrativa, però aquesta finalitat es pot assolir per vies convencionals i no per mitjans imperatius, a més d'indirectes.

Es pot observar, així mateix, que hi ha una àmplia possibilitat de delegar funcions en la Comissió Executiva (apartat 2), en la qual la presència de les entitats municipalistes, tal com està configurada la composició d'aquest òrgan, serà pràcticament inviable.

Es podria, per tant, afegir que aquests criteris de certificació, acreditació i homologació en matèria de formació i competències adreçades a la carrera professional les podrà exercir l'Escola mitjançant la fixació d'un conveni marc al qual podran adherir-se els diferents ens locals de Catalunya.

Alhora, les referències a "Administracions Públiques" en plural s'haurien d'eliminar.

#### Article 10. Comissió Executiva

1. La Comissió Executiva està integrada pel director o directora de l'Escola, tres vocals del Consell Rector d'entre els representants de l'Administració de la Generalitat, dos vocals d'entre els representants del món local i un o una vocal d'entre els representants de les universitats. Els membres de la Comissió Executiva són nomenats per acord del Consell Rector.
2. La Comissió Executiva està presidida pel director o la directora de l'Escola, i en cas d'empat, el seu vot té caràcter diriment.
3. El secretari o secretària del Consell Rector exerceix les funcions de secretaria de la Comissió Executiva.
4. La Comissió Executiva del Consell Rector prepara els assumptes a sotmetre al Consell Rector, fa el seguiment i l'avaluació de l'execució del Pla general de formació, i actua com a òrgan permanent d'orientació del govern de l'Escola amb les funcions que, d'acord amb l'article 9.4 d'aquesta llei, el Consell Rector li delegui.
5. La Comissió Executiva informarà el Consell Rector dels acords que prengui en l'exercici de les funcions que tingui delegades.
6. La Comissió Executiva es reuneix en sessió ordinària almenys un cop cada dos mesos i en sessió extraordinària sempre que ho decideix la presidència o ho sol·licita la tercera part dels seus membres.



La Comissió Executiva és una de les peces orgàniques clau del nou disseny d'Escola que es pretén amb aquest avantprojecte. Sens dubte, es tracta d'un òrgan molt més àgil en la seva composició que el Consell Rector, per tant amb una vocació de ser més operatiu, com delata el seu propi enunciat (Comissió "Executiva"). En aquest cas, la dependència de la Generalitat de Catalunya es visualitza bé en la composició, ja que té una posició dominant, que en cas d'empat dirimeix el director/a de l'Escola.

Però essent l'anterior important, a efectes locals ho és més que només hi haurà dos representants "del món local", que no tenen per què ser de les entitats municipalistes, la qual cosa fa possible que aquestes ni tan sols tinguin seient en l'òrgan que pretén planificar i executar les polítiques formatives de totes les administracions locals. La representació pot esdevenir anecdòtica.

La proposta seria que, en tot cas, formin part de la Comissió Executiva dos representants de les entitats municipalistes més representatives, atès que aquestes representen als ens locals de Catalunya.

#### Article 11. La Direcció

1. El director o directora de l'Escola dirigeix l'entitat i n'exerceix la representació.
2. El director o directora de l'Escola és nomenat o nomenada pel Govern de la Generalitat, a proposta de la persona titular del departament competent en matèria de funció pública, per un període cinc anys, renovable una sola vegada, entre aquelles persones amb un mínim de deu anys d'experiència en el camp del disseny de polítiques públiques, de la gestió pública o de l'àmbit universitari.
3. Correspon al Consell Rector presentar a la persona titular del departament competent en matèria de funció pública, una llista de candidats a dirigir l'Escola amb l'informe previ del secretari del Consell Rector.
4. La persona titular del departament competent en matèria de funció pública podrà sol·licitar al Consell Rector la presentació d'una nova llista transcorreguts dos mesos des de la presentació de la primera llista sense que el Govern hagi efectuat el nomenament del director o directora de l'Escola. El Consell Rector haurà de presentar aquesta segona llista en el termini d'un mes des de la sol·licitud de la persona del departament competent en matèria de funció pública.
5. El director o directora de l'Escola cessa per les causes següents:
  - a) Per expiració del termini del mandat.
  - b) A petició pròpia.
  - c) Per separació, acordada pel Govern, per incompliment greu de les seves obligacions, incompatibilitat, incapacitat sobrevinguda per a l'exercici de les seves funcions declarada per sentència ferma o condemna ferma per delictes dolosos.
6. El director o directora de l'Escola té la consideració d'alt càrrec, assimilat al de secretari o secretària general. Aquest càrrec, sens perjudici del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, és incompatible amb:
  - a) L'exercici de qualsevol mandat representatiu.
  - b) L'exercici de funcions directives o executives en partits polítics, sindicats o associacions empresarials.
  - c) La pertinença al Consell de Garanties Estatutàries o al Tribunal Constitucional.
  - d) L'exercici de qualsevol càrrec polític o funció administrativa en organismes internacionals, la Unió Europea, l'Estat, les comunitats autònomes o les entitats locals.
  - e) L'exercici de les carreres judicial, fiscal o militar.
  - f) El desenvolupament de qualsevol activitat professional, mercantil, industrial o laboral.



La figura del director/a de l'Escola es regula en l'avantprojecte com una peça també clau del funcionament de la institució. El seu caràcter d' "assimilat a alt càrrec" de la Generalitat de Catalunya i, sobretot, el seu sistema de nomenament (que no en el que afecta a la proposta), no li dota d'una autonomia funcional que seria necessària, atès que no hi ha cap intervenció del Parlament en aquest procés. La presentació per part del Consell Rector d'una terna pot donar l'aparença formal que estem davant d'un procés de designació en el qual s'acrediten competències professionals. Res més lluny de la realitat. Les exigències per a ser proposat són molt obertes: excepte un període de deu anys d'experiència, la resta fan esment al fet que es projectin sobre àmbits tan oberts com "polítiques públiques o gestió pública". No és un model professional. És un model de designació discrecional mitjançant proposta de terna. El Parlament no intervé. Gairebé amb total seguretat sortirà proposada la persona que proposin els membres de l'Executiu català en el Consell Rector.

Els ens locals només poden incidir en aquest nomenament de forma adjectiva, però més encara serà adjectiva la proposta que puguin fer les entitats municipalistes, que no tindrà cap recorregut.

L'estatut de la direcció, al marge de la seva assimilació a alt càrrec, pretén assimilar-així mateix al règim d'agència. Sobretot en la durada determinada del càrrec (cinc anys), encara que s'admet una pròrroga (la qual cosa no és recomanable si es vol garantir una autonomia funcional de l'òrgan). Però aquest caràcter d'assimilació al model organitzatiu d'agència es dona només en el "blindatge" del lloc de direcció, ja que un cop nomenat no pot ser cessat durant el període del seu mandat, sinó per causes taxades. Això garanteix la permanència de la direcció. No hi ha cap referència a altres trets distintius del model d'agència: contracte de gestió amb definició d'objectius, avaluació dels resultats de la gestió; sistema d'incentius variables en funció de resultats, etc. Als trets que milloren el rendiment de la institució.

#### *Article 12. Funcions de la direcció*

*El director o directora té atribuïdes les funcions següents:*

- a) Exercir la direcció superior de l'Escola i la inspecció general dels seus centres i serveis en els vessants docent, acadèmic, científic, econòmic, administratiu, pressupostari, patrimonial i de personal, per al compliment de llurs objectius i finalitats.*
- b) Exercir la representació institucional i l'ordinària de l'Escola.*
- c) Complir i fer complir les disposicions que regulen l'actuació de l'Escola i executar els acords adoptats pel Consell Rector i la Comissió Executiva en les matèries en què té competència.*
- d) Dirigir les funcions de planificació, avaluació i control de la gestió econòmica, financera i pressupostària de l'Escola.*
- e) Elaborar l'avantprojecte de pressupost de l'Escola i sotmetre'l a la consideració del Consell Rector.*



- f) *Aprovar els ingressos i les despeses i ordenar els pagaments, dins els límits dels crèdits del pressupost de despeses de l'Escola.*
- g) *Aprovar la liquidació del pressupost de l'Escola*
- h) *Exercir la direcció de personal de l'Escola, inclosa la potestat disciplinària d'acord amb la normativa vigent en matèria de funció pública.*
- i) *Elaborar la proposta de relació, de valoració i la de la classificació dels llocs de treball, i també la modificació d'aquests, amb la determinació de llur àmbit territorial i funcional, i presentar-la al departament d'adscripció per a la seva posterior aprovació.*
- j) *Adjudicar i formalitzar els contractes.*
- k) *Signar convenis de col·laboració amb altres institucions públiques i privades.*
- l) *Convocar ajuts i premis.*
- m) *Expedir els títols acadèmics en l'àmbit de l'activitat formativa de l'Escola.*
- n) *Respondre les consultes que li formulin les administracions sobre l'àmbit material d'actuació de l'Escola.*
- o) *Dirigir l'elaboració de la memòria anual de les actuacions i les activitats de l'Escola a què fa referència l'article 6 i comparèixer davant la comissió pertinent del Parlament per informar-ne del contingut.*
- p) *Formular els comptes anuals de l'entitat.*
- q) *Qualsevol altra que li sigui encomanada per llei o per reglament.*

No hi ha objeccions a l'article, llevat de les que ja s'han fet amb anterioritat en relació amb el contingut de determinades qüestions que allí es tracten.

#### *Article 13. Consell Pedagògic i Científic*

1. *El Consell Pedagògic i Científic és l'òrgan col·legiat assessor de naturalesa consultiva de l'Escola, nomenat pel Consell Rector, a proposta del director o directora.*
2. *El Consell Pedagògic i Científic ha de ser integrat per persones de prestigi en el camp acadèmic relatiu a l'àmbit de competències pròpies de l'Escola i en el de la gestió pública, i en un nombre no superior a sis persones.*
3. *El Consell Pedagògic i Científic formula propostes relatives a l'elaboració i l'aplicació dels programes de les activitats docents i de recerca que es duguin a terme a l'Escola i assessora el director o directora en l'elaboració del Pla general de formació de les Administracions públiques de Catalunya.*
4. *Les normes de funcionament del Consell Pedagògic i Científic s'ha d'establir per Acord del Consell Rector.*

No hi ha objeccions a l'article, llevat de les que ja s'han fet amb anterioritat en relació amb el contingut de determinades qüestions que allí es tracten.

### **Capítol IV. Règim jurídic, de personal, econòmic i de contractació**

#### *Article 14. Règim jurídic*

1. *L'Escola, en l'exercici de les seves funcions, actua de conformitat amb el que disposa aquesta llei, les disposicions que la despleguen i la legislació que regula el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu aplicable a l'Administració de la Generalitat.*



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

2. Les resolucions del director o directora de l'Escola i els acords del Consell Rector no exhaureixen la via administrativa i són susceptibles de recurs d'alçada davant la persona titular del departament competent en matèria de funció pública.

#### *Article 15. Règim de personal*

Són aplicables al personal al servei de l'Escola la normativa reguladora de la funció pública de l'Administració de la Generalitat i el seu règim d'incompatibilitats.

#### *Article 16. Règim econòmic i de contractació*

1. Per al compliment de les seves finalitats, l'Escola compta amb els béns i els recursos econòmics següents:
  - a) Les aportacions de la Generalitat.
  - b) Les subvencions i altres aportacions públiques o privades.
  - c) El producte de les taxes, els preus públics i els altres ingressos que meriti per la seva activitat.
  - d) Els béns i els drets que constitueixen el seu patrimoni, i llurs productes i rendes.
  - e) Les contraprestacions derivades dels convenis.
  - f) Qualsevol altre recurs econòmic que legalment se li pugui atribuir.
2. L'Escola ha d'elaborar la seva proposta d'avantprojecte de pressupost d'ingressos i de despeses.
3. L'Escola està sotmesa al control financer de la Intervenció General de la Generalitat i al règim de comptabilitat pública.
4. El règim jurídic de contractació de l'Escola és el que estableix la legislació sobre contractes del sector públic.
5. L'òrgan de contractació de l'Escola és la Direcció.
6. El règim patrimonial de l'Escola és el que estableix la normativa que regula el patrimoni de l'Administració de la Generalitat.

No hi ha objeccions al contingut d'aquests articles. No obstant això, en aquest tipus de preceptes s'observa amb claredat la dependència de l'ENGAP en relació amb la Generalitat de Catalunya, tot i que vulgui estendre les seves atribucions als ens locals de Catalunya.

#### **Disposicions addicionals**

##### *Primera*

*L'Escola podrà desenvolupar funcions d'ensenyament superior, en el marc de la legislació universitària vigent a Catalunya.*

##### *Segona*

*El Consell Rector ha d'aprovar el seu reglament intern d'organització i funcionament, el de la Comissió Executiva i el del Consell Pedagògic i Científic, en el termini de sis mesos a comptar de l'endemà d'haver-se constituït.*

Tampoc hi ha observacions a aquestes disposicions addicionals.



## Disposició derogatòria

### Única

*Es deroga la Llei 4/1987, de 4 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i qualsevol altra norma el contingut de la qual sigui contrari al d'aquesta Llei.*

Cap observació, llevat el què ja s'ha exposat: aquesta Llei és més respectuosa amb l'autonomia local que l'avantprojecte sotmès a informe.

## Disposicions finals

### Primera

*S'autoritza el Govern perquè dicti les disposicions necessàries per desplegar i executar els preceptes d'aquesta Llei.*

### Segona

*S'autoritza el Govern a dur a terme les modificacions pressupostàries necessàries per aplicar i fer efectiva aquesta Llei.*

Tampoc cap observació, llevat que en la disposició final primera s'autoritza el Govern de la Generalitat a aprovar un desenvolupament reglamentari que, donat l'àmbit d'aplicació de l'avantprojecte de llei, afectaria també als ens locals de Catalunya; de manera que les interferències sobre el principi d'autonomia local no es quedarien al mapa de la llei, sinó que es podrien estendre a la regulació reglamentària posterior.

## CONCLUSIONS

**Primera.-** La regulació proposada contrasta amb l'existent en la Llei 4/1987, de 24 de març, en què l'Escola podia assumir aquest tipus d'atribucions, però sempre mitjançant la voluntat dels ens locals, manifestada a través de convenis o acords. Dit d'una altra manera, la legislació vigent reguladora de l'Escola és molt més respectuosa amb l'autonomia local que la que es proposa.



**Segona.-** L'avantprojecte de llei opta per un model organitzatiu fortament centralitzat, amb una presència tèbia dels ens locals en els òrgans de govern de l'Escola.

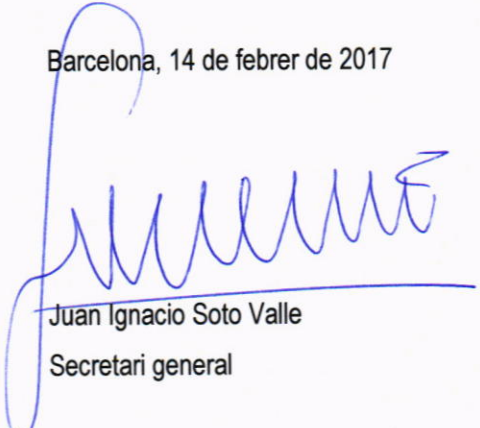
**Tercera.-** Ni l'article 136 ni l'article 150 de l'EAC poden justificar una intromissió en l'autonomia local com la que representa aquesta proposta normativa.

**Quarta.-** La formació dels empleats públics locals no es pot deixar en mans d'un organisme dependent de la Generalitat, per tal com és un àmbit propi de les potestats d'organització dels nivells de govern local.

**Cinquena.-** La presència de les entitats municipalistes en els òrgans de direcció que s'estableixen en l'avantprojecte de llei és pràcticament testimonial, quan no absolutament adjectiva.

**Sisena.-** Les modificacions que es proposen en les observacions referides a l'articulat van des del propi enunciat del text normatiu a la necessitat de salvaguardar, sempre i en tot cas, l'autonomia local, per mitjà d'una sèrie de previsions que tendeixen a cohesionar les atribucions pròpies de l'Escola amb la voluntat dels ens locals de sumar-se a les mateixes per mitjà de convenis o acords. Així mateix, es proposa com a via adequada en aquest punt la possibilitat que es duguin a terme Convenis-Marc que impliquin una adhesió dels ens locals mitjançant un acord, el que salvaria les objeccions que suscita actualment la redacció del text.

Barcelona, 14 de febrer de 2017



Juan Ignacio Soto Valle

Secretari general