

**Josep Aldomà Buixadé, Xavier Boltaina Bosch,
Eva Comellas Batet, Manuel Férez Fernández,
Carolina Gala Duran, Lola Miró Folgado,
Adriana Payola Planella i Joaquim Valls Arnau**

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya



DISSENY D'UN MODEL DE SELECCIÓ COMÚ PER AL PERSONAL DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT I DE LES ENTITATS LOCALS DE CATALUNYA

Josep Aldomà Buixadé
Xavier Boltaina Bosch
Eva Comellas Batet
Manuel Férez Fernández
Carolina Gala Duran
Lola Miró Folgado
Adriana Payola Planella
Joaquim Valls Arnau

Barcelona, 2011

 Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya
Sou lliure de:



copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciador (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

Entenent que:

Renuncia – Es pot renunciar a alguna d'aquestes condicions si obteniu el permís del titular dels drets d'autor

Altres drets – Els drets següents no queden afectats de cap manera per la llicència:

- Els vostres drets de repartiment just o ús just;
- Els drets morals de l'autor;
- Drets que altres persones poden ostentar sobre l'obra o sobre l'ús que se'n fa, com per exemple drets de publicitat o privacitat.

Notice – Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència d'obra

Advertiment: Això és un resum del text legal (la llicència completa) disponible a:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

La realització d'aquest treball de recerca ha estat possible gràcies a la subvenció atorgada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per a treballs de recerca sobre Administració Pública de l'any 2008, a través de la Resolució GAP/2965/2008, de 17 de setembre, per la qual es fa pública la concessió per a l'any 2008 de subvencions a aquests treballs.

La revisió i unificació de l'estructura i de l'estil de redacció ha estat realitzada per Pere Vivancos Moreno.

© 2011, Josep Aldomà Buixadé, Xavier Boltaina Bosch, Eva Comellas Batet, Manuel Férrez Fernández, Carolina Gala Duran, Lola Miró Folgado, Adriana Payola Planella i Joaquim Valls Arnau

© 2011, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: febrer de 2011

ISBN: 978-84-393-8715-2

Dipòsit legal: B-10258-2011

SUMARI

Presentació	5
Capítol 1. L'ordre competencial i el marc legal en matèria de selecció dels empleats públics	8
Capítol 2. Aspectes organitzatius de la funció de selecció	48
Capítol 3. Òrgans selectius	89
Capítol 4. Contingut de les proves i mèrits a valorar	126
Capítol 5. Processos selectius singulars en l'àmbit de l'ocupació pública: la selecció amb participació d'empleats públics amb vincles pre-existents al procés de selecció	162
Capítol 6. Propostes per agilitar els processos selectius	201
Capítol 7. La necessitat de dotar-se d'un sistema d'informació.....	222
Conclusions.....	237

PRESENTACIÓ

El present treball de recerca té el seu origen en el seminari sobre funció pública que celebrem un grup de professors universitaris i funcionaris experts en recursos humans de diferents administracions públiques. L'ajut concedit per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ens va portar a centrar una bona part de les sessions de l'any 2009 a plantejar i debatre el disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya. A més de la importància que segons la nostra consideració té el tema escollit, el moment era especialment idoni pel fet que calia procedir al desenvolupament de la LEBEP per part del legislador català.

Tots estem d'acord amb la importància de l'element personal en totes les organitzacions i en què és necessari i indispensable afinar en la selecció del mateix si es vol aconseguir dotar-se de les persones qualificades i competents que requereix una administració moderna i canviant. Però la realitat del funcionament dels processos selectius és, amb massa freqüència, decebedora pels seus resultats.

Les causes d'aquest fracàs, ni tan sols les més importants, no es poden atribuir a deficiències del marc legal vigent en cada moment, sinó a les perversions en la pràctica del procés selectiu, ja sigui per desconeixement o per la voluntat d'aconseguir un resultat predeterminat. Aquest precedent reforça la idea inicial de què el treball no es pot limitar als aspectes jurídics formals —competencials, organitzatius, procedimentals, etc.—, sinó que cal endinsar-se en els aspectes substantius del procés de selecció —tipologia de proves, valoració dels mèrits, millores pràctiques del

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

procediment selectiu, etc.—. D'acord amb això, un objectiu essencial del treball era formular un model de selecció íntegre del personal de les administracions catalanes.

Un altre objectiu essencial era avançar en la proposta d'un model de selecció comú a totes les administracions catalanes, autonòmica i local, salvant dificultats que han existit fins al moment present, a través d'una intervenció decidida del legislador autonòmic que establís el marc legal d'aplicació en totes les administracions.

El tercer objectiu era reflexionar sobre les condicions necessàries per a poder formular un model de processos selectius conjunts a diferents administracions, en el cas d'aquells cossos, escales o categories que, per la seva homogeneïtat i equivalència, podia ser factible. Aquest objectiu és de gran complexitat si atenem al fet que cada administració és competent per executar els processos selectius del seu personal, cosa que requereix una voluntat expressa de cada una d'elles. Però és evident que l'aplicació d'aquest model podria contribuir decididament a impulsar la mobilitat interadministrativa, tant pregonat però d'escassa aplicació pràctica, motiu pel qual s'intenta reflexionar i presentar una sèrie de propostes.

La metodologia emprada en el seminari va ser la del debat conjunt a partir del text inicialment elaborat per un dels seus membres, qui posteriorment s'encarregaria de la redacció definitiva. D'acord amb els objectius plantejats, el treball no pretén ser doctrinal, sens perjudici d'efectuar les consideracions i referències que s'han considerat indispensables en cada capítol i apartat.

El treball s'estructura en set capítols. Els quatre primers capítols tracen cercles concèntrics d'especificat al voltant del nucli de la selecció dels empleats públics. El primer capítol ubica el marc legal i traça l'ordre competencial de la matèria de selecció dels empleats públics. El segon capítol analitza aspectes rellevants per a l'organització de la funció de selecció. El tercer analitza diversos aspectes dels òrgans que realitzen la selecció. I el quart, analitza les proves i els mèrits que es valoren en el procés de selecció. Els tres últims capítols, són cercles que analitzen altres aspectes de la selecció de persones en el sector públic. El cinquè capítol, analitza aquells processos singulars on participen persones que ja tenien vincles com a empleats públics. El sisè capítol, recull un sèrie de propostes per agilitar els processos de selecció. Finalment, el setè capítol proposa el disseny d'un prototip de Portal de l'Ocupació Pública a

**Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració
de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya**

Catalunya per donar resposta a la necessitat de dotar-se d'un sistema d'informació sobre ocupació pública.

Per facilitar la lectura i comprensió de les conclusions a les que arriba aquest treball, aquestes s'han agrupat al final del text, seguint l'estructura dels capítols.

Setembre 2009

CAPÍTOL 1

L'ORDRE COMPETENCIAL I EL MARC LEGAL EN MATÈRIA DE SELECCIÓ DELS EMPLEATS PÚBLICS

1.1. INTRODUCCIÓ

Una de les qüestions preliminars, però no per això menys transcendent, en abordar el model de selecció del personal al servei de les administracions catalanes és determinar la distribució de competències establertes en el bloc de la constitucionalitat sobre aquesta matèria i, en particular, quines potestats o funcions competencials ostenta la Generalitat de Catalunya per definir el model de selecció dels empleats públics catalans.

L'objectiu que es pretén és que el model de selecció que es proposarà sigui d'aplicació no només al personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, sinó també al personal de les administracions locals catalanes. Fins ara, les competències autonòmiques sobre funció pública autonòmica i funció pública local han tingut un abast diferent, menys intens en el cas de la local, com a conseqüència dels dèficits estatutaris en matèria de funció pública local i de règim local; dèficits que van facilitar la regulació legal àmplia i profunda de la funció pública local per part de la legislació estatal bàsica de règim local.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Partint d'aquest marc competencial hem d'admetre que l'objectiu d'aquest treball seria difícil o impossible d'aconseguir perquè, com veurem, les competències sobre personal de les entitats locals assumides per l'Estat a través de la legislació bàsica de règim local, amb la seva concreció, han incorporat un model de selecció força concret i definit, amb poc marge per part de les Comunitats Autònomes per a poder introduir nous aspectes i d'aproximació al seu règim de funció pública. Però dos fets que s'han produït de forma paral·lela i pròxims temporalment han fet ressorgir el sempre polèmic ordre competencial, cosa que incideix directament en l'objecte d'aquest treball. Ens estem referint a l'aprovació de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya mitjançant la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol i la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.

En allò essencial, les novetats de les dues normes referides són, d'una banda, l'assumpció de competències legislatives idèntiques en matèria de funció pública autonòmica i local per part de la Generalitat de Catalunya segons l'art. 136 EAC i, d'altra banda, l'aprovació de la LEBEP, amb qualitat de bàsica, que afavorirà la funció de desplaçament de la legislació sobre personal al servei de les entitats locals continguda en la LRBRL i disminueix la intensitat d'allò bàsic en matèria de funció pública general.

L'homogeneïtzació de les competències legislatives de la Generalitat sobre ocupació pública pot garantir un marc legal comú, però això és insuficient per avançar vers un model que incorpori la realització de processos selectius conjunts per a totes les administracions catalanes interessades, autonòmica i locals. Sobre aquest punt cal tenir present que la Generalitat ha de respectar el principi d'autonomia local, que garanteix a cada entitat l'atribució de les competències executives sobre els processos selectius de la pròpia entitat; de manera que ni el legislador ni l'administració autonòmics poden intervenir-hi i limitar-les. Això no impossibilita que es puguin dur a terme processos selectius conjunts, però serà necessari l'acord de totes les administracions implicades en cada cas per poder procedir en aquest sentit.

Tampoc hem d'oblidar la coexistència de diferents vincles jurídics entre les administracions públiques i els seus empleats i la important implantació de la relació laboral principalment en l'Administració local; per aquest motiu, atès l'objecte d'aquest treball, també s'hauran d'analitzar les competències per a la selecció del personal

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

laboral i la viabilitat d'uns processos selectius comuns i conjunts als dos tipus de personal.

Afrontarem els aspectes esmentats analitzant en primer terme quines són les competències de la Generalitat en matèria d'ocupació pública autonòmica i local; continuarem amb l'anàlisi dels preceptes bàsics de la LEBEP en matèria de selecció, preceptes que ha de respectar la Generalitat en l'exercici de les seves competències; acabarem referint-nos a les dificultats que el principi d'autonomia local ofereix per a la realització de processos selectius conjunts per a totes les administracions catalanes.

1.2. ANTECEDENTS

La distribució de la potestat legislativa sobre el personal funcionari de les administracions públiques catalanes estava configurat pel bloc normatiu integrat per l'art. 149.1.18 CE i els arts. 9.8 i 10.1.a EAC 1979. Segons el precepte constitucional l'Estat té competència exclusiva sobre "les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris que, en tot cas, garantiran als administrats un tracte comú davant d'elles...".

Dins d'aquest marc constitucional, l'EAC de 1979, art. 10.1.a, atorgava a la Generalitat la competència sobre el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim estatutari dels funcionaris de l'administració autonòmica, exclusivament, però no en matèria de funció pública local; en desplegament d'aquest precepte estatutari, la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de funció pública de l'Administració de la Generalitat, art. 2.3.b), exclou expressament del seu àmbit d'aplicació al personal al servei de les corporacions locals; com a continuïtat d'aquesta Llei, actualment, el TUFPC, art. 2.2.c, estableix que aquesta llei "s'aplica al personal al servei de les corporacions locals situades en el territori de Catalunya, en els termes que estableix la legislació sobre funció pública local"; d'aquesta manera es dona per fet que existeix un règim específic de funció pública local que va en paral·lel amb el de funció pública autonòmica, que només es trobaran quan el local es remeti a l'autonòmic. Legislació específica que està continguda essencialment, encara que no exclusiva, dins de la legislació sobre règim

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

local, en particular la LRBRL i LMRLC¹. Per tant, la Generalitat solament tindria competències sobre funció pública local en els supòsits i amb l'abast establerts per la legislació de règim local, estatal i autonòmica.

Però l'EAC 1979 sí que atorgava a la Generalitat competències en matèria de règim local; concretament, segons l'art. 9.8, la competència exclusiva "sens perjudici d'allò que disposa el número 1 de l'apartat 1 de l'art. 149 de la Constitució" (la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals). Davant d'això, la Generalitat va aprofitar la possibilitat que obria la competència sobre el règim local per a regular la funció pública local, desenvolupant els preceptes de la LRBRL i altres normes bàsiques sobre aquesta matèria.

Partint del marc constitucional i del dèficit estatutari exposats, el legislador estatal va configurar el règim de personal al servei de les entitats locals amb base a dos títols competencials continguts en l'art. 149.1.18 CE:

1. Bases del règim local, com una especificitat del règim jurídic de les administracions públiques. Així, la LRBRL dedica el Títol VII al personal al servei de les entitats locals, sense regular de forma completa la matèria; en particular amb relació amb l'objecte del nostre estudi, aquest text faculta al Govern de l'Estat a dictar les regles bàsiques i els programes mínims als quals s'ha d'ajustar el procediment de selecció, cosa que durà a terme amb el RDSAL, norma reglamentària amb preceptes força concrets i de detall. Sense oblidar els articles del TRRL, que van ser declarats expressament normes bàsiques i que es refereixen a l'estructuració de la funció pública en escales i sotescales.

2. Bases del règim estatutari dels funcionaris públics aplicables a la funció pública local. Es concreten principalment en la LMRFP, la LI, i la LORAP.

Pel que fa al legislador estatal de "règim local", parteix d'una concepció extensa d'aquesta matèria, tal com queda explicat en l'exposició de motius de la LRBRL: "*Pero el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su*

¹ Actualment, el *Text Refós de la LMRLC* aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales (...)". Aquest posicionament es complementa amb l'aplicació de la legislació bàsica de funció pública al personal de les administracions locals, amb els mateixos termes que al personal de l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes; legislació que s'hauria limitat, en matèria de selecció, a regular aspectes principals, tal com es comprova amb la lectura dels arts. 19.1 i 3 (principis de la selecció) i 22.1 (promoció interna) de la LMRFP.

Pel que fa al legislador català, davant la manca de competència sobre funció pública local, serà la LMRLC la que regularà el personal al servei de les entitats locals i, en desenvolupament d'aquesta, el RPSEL. Intervenció autonòmica que va ser validada pel Tribunal Constitucional en afirmar el caràcter globalitzador que té l'expressió "règim local" en l'art. 9.8 EAC 1979, davant la manca d'uns títols competencials específics que facultessin el legislador català per a assumir competències en matèries com la funció pública local (STC 37/2002, de 14 de febrer i STC 233/1999, de 16 de desembre). Aquesta interpretació facultava el legislador català per a intervenir en una matèria que l'EAC 1979 no recollia expressament i que quedava exclosa del títol de funció pública autonòmica de l'art. 10.1.a. Però al mateix temps, amb aquesta jurisprudència el Tribunal Constitucional ha contribuït, probablement sense pretendre-ho, a consolidar doctrinalment una concepció extensa del règim local; una conseqüència d'aquesta concepció ha estat el fet paradoxal que la Generalitat ha regulat un sistema complet de funció pública local partint de la competència sobre règim jurídic de les administracions públiques i al marge de la de règim estatutari dels funcionaris, que únicament és d'aplicació quan aquella s'hi remet.

La dualitat de títols competencials exposada ha generat un altre punt complicat i conflictiu, el de la relació existent entre el contingut material dels preceptes de la legislació bàsica estatal. Sobre selecció de personal en particular, la LRBRL i les normes bàsiques que la desenvolupen s'han considerat *lleí especial* respecte a la legislació general de funció pública, malgrat que de l'anàlisi dels preceptes del títol sobre personal de la LRBRL es desprèn amb total claredat que es tracta de funció pública, ja que regula els mateixos punts que la legislació de funció pública general, amb remissions a aquesta, etc. Una diferència entre ambdues normes està en què la

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

LRBRL exhaureix completament alguns aspectes de funció pública local eliminant tota possibilitat de desenvolupament autonòmic, com passa amb la jornada de treball (art. 94). En altres aspectes els seus preceptes remetent a un desenvolupament reglamentari, de caràcter bàsic per extensió, com passa en matèria de selecció amb el RDSAL, amb un grau de detall excessiu. En altres ocasions remet el règim de determinats aspectes a la legislació de funció pública general, entre ells, alguns que indirectament incideixen sobre la selecció, com és la formació de la relació de llocs de treball (art. 90.2) o la formulació de l'oferta d'ocupació pública (art. 91.1); cosa que resulta indicativa de quin és l'ordenament que ha de regular la part substantiva de la funció pública.

L'aplicació simultània d'aquests dos títols competencials serà una font de conflictes interpretatius entre normes emanades a partir de títols diferents que cobreixen espais de la mateixa matèria en gran part coincidents. Generalment, com apuntàvem abans, els conflictes s'han solucionat considerant les normes de personal de la LRBRL amb el caràcter de norma especial en relació amb les de funció pública general², normes especials que recollirien les singularitats de la funció pública local. Aquesta relació entre les normes sobre el personal local dictades com a matèria integrada dins del règim local i les normes de funció pública general es despenia d'allò establert per l'art. 92.1 LRBRL segons el qual "els funcionaris al servei de l'Administració local es regeixen, en allò no disposat per aquesta Llei, per la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en els termes de l'art. 149.1.18^a de la Constitució".

Aquesta consideració es complementava per a la funció pública local catalana amb l'aplicació directa de les normes bàsiques sobre funció pública general i de les normes autonòmiques de règim local dictades en desenvolupament de la LRBRL no contradictòries amb les primeres.

Així doncs, com a resultat d'aquest doble títol competencial s'ha produït una intervenció del legislador bàsic sobre la funció pública local molt més intensa que en el cas del personal de les administracions autonòmiques, subjecte solament a la legislació bàsica de funció pública general i per a la qual és impensable la intervenció del

² O com afirma R. Jiménez Asensio, considerant la funció pública local com una espècie de funció pública sectorial com la docent o la sanitària; a JIMÉNEZ, R. CASTILLO, F.A.: "Informe sobre el empleo público local", Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2009.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

legislador estatal a través de les bases d'un pretès "règim jurídic de l'administració autonòmica" que inclogués els aspectes substantius de funció pública.

A més de ser injustificada, la intervenció estatal ha comportat una inseguretat jurídica considerable, perquè no sempre ha estat fàcil conjugar els preceptes d'ambdós ordenaments, malgrat que l'art. 92.1 LRBRL donava una preferència a les normes sobre funció pública local de la legislació de règim local. Sembla que la derogació de l'art. 92 LRBRL per la disposició derogatòria única de la LEBEP serà un element important per canviar substancialment la situació descrita, tal com tindrem ocasió de veure més endavant. De moment, el fet que la LEBEP no hagi derogat tot el títol sobre personal de les entitats locals de la LRBRL, manté i incrementa la inseguretat jurídica, obligant a fer un complex exercici interpretatiu per saber quins preceptes bàsics en matèria de selecció estan vigents per ser compatibles amb els de la LEBEP i quins s'haurien de considerar tàcitament derogats per oposar-se a aquesta.

La solució als conflictes interpretatius esmentats passa, al nostre parer, per una interpretació ajustada de l'art. 149.1.18 CE pel que fa a la delimitació de la concepció del règim local i per l'assumpció del nivell competencial adequat per part de l'EAC. Aquest precepte constitucional es refereix específicament a una sèrie de subsectors transversals del règim administratiu, la majoria clarament diferenciats entre sí, la qual cosa hauria de conduir a fer una interpretació limitada o no expansiva de cada un d'aquests subsectors o matèries, de manera que cadascuna mantingués la seva individualitat i el seu espai, ben diferenciades i delimitades i sense ser absorbida o retallada l'una per l'altra; cosa diferent del que ha passat amb el règim local, que s'ha comportat com una espècie invasora. Efectivament, el legislador no ha tingut en compte que el règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari dels seus funcionaris són dues matèries diferenciades constitucionalment, i no ha efectuat una delimitació correcta, racional i coherent amb el precepte constitucional i amb la naturalesa de les coses; de manera que el legislador estatal no podria utilitzar una d'elles —el règim jurídic— per a intervenir a fons en la regulació de l'altra —règim estatutari dels funcionaris—; i si la funció pública local té algun aspecte bàsic singular, podria i hauria de ser tractat de forma específica en la legislació bàsica de funció pública. De fet, la LEBEP s'adapta a l'esquema descrit quan en la DA segona regula el règim dels funcionaris d'habilitació estatal. Tot això, lògicament, sense perjudici que en la pràctica podem trobar supòsits en què conflueixen dos o més títols competencials,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

com es demostra amb la nombrosa jurisprudència constitucional, perquè no hi ha una realitat compartimentada en funció dels conceptes abstractes.

Així doncs, aquest escenari plantejava un sistema de fonts del dret molt confús que provocava una elevada inseguretat jurídica als gestors de recursos humans, situació que s'agreujava davant el desenvolupament dut a terme pel legislador autonòmic català, també de forma dual. Per resumir les consideracions exposades direm que, fins ara, les fonts de la funció pública local catalana han girat sobre els eixos següents:

1. 1r. Aplicació primària de les normes bàsiques de règim local sobre personal de les entitats locals, que actuen com a norma especial respecte a la normativa de funció pública general; això, d'acord amb l'art. 92.1 LRBRL, segons el qual "Els funcionaris al servei de l'Administració local es regeixen, en allò no disposat per aquesta Llei, per la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en els termes de l'art. 149.1.18 de la Constitució". Normes bàsiques contingudes en aquesta Llei, en disposicions reglamentàries com el RDSAL i, excepcionalment, en alguns preceptes del TRRL.
2. Aplicació de les normes bàsiques de funció pública general que no contradiguin les de l'apartat anterior: LMRFP, LI i LORAP, principalment.
3. Aplicació de les normes de funció pública local contingudes en la legislació catalana sobre règim local, atès que segons l'art. 10.1.a EAC 1979 la Generalitat assumia competències en matèria de funció pública autonòmica però no de funció pública local. Cosa que, com hem dit, ha validat el Tribunal Constitucional afirmant el caràcter globalitzador del règim local a l'art. 9.8 EAC 1979 (SSTC 233/1999 i 37/2002).
4. Aplicació supletòria de la legislació catalana sobre funció pública autonòmica i de la legislació estatal de funció pública general.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

El sistema de fonts de funció pública local exposat es concreta, pel que fa a la funció de selecció, en els aspectes següents:

1. Tractament singular dels funcionaris d'habilitació nacional (o estatal): l'aprovació de l'oferta pública i la selecció d'aquests funcionaris corresponia a l'Estat.
2. Una normativa bàsica intensa per a la selecció dels funcionaris propis de cada entitat local de la que, en relació amb el tema que tractem, cal destacar:
 - a. La determinació de les unitats de selecció: estructura d'escales, sotsescales, classes i categories funcionaries (arts. 167 i següents del TRRL).
 - b. La concreció de les matèries comunes i específiques dels programes que han de regir els exercicis de les proves selectives i el pes relatiu de cada grup de matèries sobre el total de temes, diferenciant entre l'escala d'administració general i l'escala d'administració especial. També, el nombre mínim de temes segons el grup de classificació de la sotsescala, classe o categoria (art. 8 RDSAL).

De mantenir-se aquest ampli marc competencial de l'Estat en matèria de selecció dels funcionaris locals, difícilment es podria plantejar l'aplicació d'un sistema de selecció comú pel personal autonòmic i local. Ara bé, entenem que aquesta situació s'ha vist modificada amb l'aprovació de l'EAC 2006 i, per tant, ara ja no és sostenible que el fonament sobre règim local permeti al legislador bàsic regular l'ocupació pública directament.

1.3. EL NOU REPARTIMENT COMPETENCIAL

En aquest treball es postula que com a conseqüència de l'aprovació de l'EAC 2006 i la LEBEP no està justificat mantenir la doble competència estatal sobre la legislació bàsica de personal de les entitats locals, i per tant, finalment, podrem disposar d'un sistema de fonts únic i clarificat sobre aquesta matèria, malgrat haguem de lamentar la manca

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

de resolució del legislador de la LEBEP per a fer front a la situació exposada a l'apartat anterior.

Concretament, entenem que a partir d'ara tota la regulació del règim d'ocupació pública local s'ha de legitimar en competències de funció pública, i per tant, amb el tancament del repartiment competencial efectuat en el marc del bloc de la constitucionalitat, tal com s'ha concretat en el nou EAC i que ja s'ha reflectit en part sobre la legislació bàsica de funció pública amb l'aprovació de la LEBEP. Aquesta postura es fonamenta bàsicament en tres premisses:

1. La interiorització del règim local a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i una relectura de la competència de l'Estat sobre legislació bàsica de règim local.
2. La interiorització de les administracions locals —funció pública local— dins l'art. 136 EAC.
3. La plena integració de la funció pública local dins la funció pública general en la LEBEP i la derogació de l'art. 92.1 LRBRL.

Relacionat amb els canvis normatius esmentats, pensem que cal procedir a una reinterpretació de la doctrina constitucional sobre l'abast de la concepció del règim local com un títol de caràcter globalitzador, per a fer-la més concordant amb l'art. 149.1.18 CE que distingeix l'estatut dels funcionaris com una matèria específica i diferenciada del règim jurídic de les administracions públiques; en virtut d'aquest precepte, la funció pública local forma part, igual que l'estatal i l'autonòmica, de la funció pública general i no del règim local o del règim jurídic de les administracions públiques.

Finalment, la garantia del principi d'autonomia local es du a terme, en matèria de personal, pel legislador bàsic estatal a través de la LEBEP i s'ha de complementar per la legislació catalana d'ocupació pública. És a dir, per la legislació bàsica i la de desenvolupament en matèria de funció pública i no per la de règim local.

1.3.1. Interiorització del règim local i de la funció pública local dins l'EAC 2006 com a condició necessària per a construir un model de selecció comú

Tal i com ja hem apuntat anteriorment, l'aprovació de la reforma de l'EAC ha suposat, en termes globals, el que la doctrina ha denominat un procés d'interiorització³ del règim local en els estatuts d'autonomia i un increment de les competències autonòmiques funcionals i materials sobre règim local. Deixant de banda els debats doctrinals que ha generat aquest canvi estatutari i a l'espera de la decisió del Tribunal Constitucional sobre el recurs que se l'hi ha plantejat⁴, el que interessa posar de relleu en aquest punt és la clara separació entre la funció pública local i el règim local que s'ha produït en l'EAC 2006; si això no es dedueix necessàriament de la redacció de l'art. 160 EAC, si que queda palès del seu contrast sistemàtic amb l'art. 136 EAC.

Constatem, en primer lloc, que l'art. 160.1 EAC concreta parcialment el contingut del títol "règim local", però no en queda exclosa expressament la funció pública local d'aquest concepte segons l'art. 160.2; els termes oberts d'aquest apartat jugarien a favor de mantenir una interpretació àmplia del règim local i la regulació del personal en la legislació bàsica d'aquest sector. Segurament no és en va que aquest apartat no ha estat recorregut davant del TC. Per tant, la conseqüència del canvi estatutari, des de l'òptica exclusiva del règim local, seria la reducció en intensitat del capítol de personal, però no necessàriament la seva supressió. Per això cal complementar aquest precepte estatutari amb el que es refereix a l'ocupació pública de les administracions catalanes.

Sobre aquesta darrera matèria, l'art. 136 EAC, amb el títol de "la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes", estableix les competències de la Generalitat sobre el règim del personal de les administracions públiques catalanes, sense distinció de nivells territorials, i li exigeix que les exerceixi amb respecte del principi d'autonomia local.

³ Sobre aquest tema podem veure opinions diferents a VVAA.: "Régimen Local en la reforma de los estatutos de autonomía". Centro de estudios políticos y constitucionales. Foro 6. 2007.

⁴ Entre els preceptes impugnats estan els que incideixen directament en el nostre treball: l'art. 111 (definició de les competències compartides), l'art. 136 (funció pública i personal al servei de les administracions públiques catalanes) i 160 (règim local).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

De la lectura conjunta d'aquests dos preceptes estatutaris se'n desprenen sense dificultat les consideracions següents:

1. La funció pública local forma part de la funció pública general, matèria diferenciada clarament del règim local que, en conseqüència, no la pot integrar. Cal remarcar que en aquest punt l'EAC 2006 es diferencia clarament de l'anterior.
2. L'Estat no tindria competència per a regular a través del règim local, amb caràcter general, les bases del règim estatutari dels funcionaris i del personal laboral de les entitats locals catalanes.
3. En alguns aspectes de funció pública local poden confluir totes dues matèries. Aquests aspectes es determinaran d'acord amb la concepció estricta del règim local exposada anteriorment; en tot cas, sembla que s'haurien de limitar a determinar les competències que tenen en aquesta matèria els diferents òrgans de govern de les entitats locals constitucionals i els aspectes organitzatius que incideixen de forma indirecta sobre el personal.
4. L'art. 136 EAC estableix les competències de la Generalitat sobre "la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes"; expressió plural que no es limita només al personal al servei de l'administració autonòmica —com feia l'art. 9.8 EAC 1979—, sinó que també ha d'incloure tot el personal dels ens locals.
5. La intensitat de les competències de la Generalitat sobre ocupació pública és la mateixa per a l'àmbit autonòmic i l'àmbit local.
6. En l'exercici d'aquestes competències la Generalitat ha de respectar el principi d'autonomia local; cosa que significa, implícitament, que les competències autonòmiques abasten el personal dels ens locals. Aquest principi es garanteix, essencialment, determinant les competències reservades als ens locals a través de la legislació de funció pública, punt que aprofundirem més endavant.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Així doncs, el plural "administracions públiques catalanes" i la referència al principi d'autonomia local són dues manifestacions òbvies de la voluntat del legislador estatuent d'incloure a les administracions locals en aquest punt⁵. D'altra banda, aquesta conclusió es referma amb la consideració de les entitats locals catalanes com a part del sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC) i amb el reconeixement i respecte d'aquesta posició per part de la DF segona LEBEP.

Aquest canvi estatutari ha de portar-nos a superar la posició que va adoptar el legislador estatal amb la LRBRL, l'exposició de motius de la qual es pronuncia favorablement per una concepció àmplia del règim local —que incloïa el règim dels mitjans personals—, amb l'objectiu de donar compliment a la seva funció de garantia de l'autonomia i, àdhuc, la seva funció específica com a norma institucional de l'Administració local. De la mateixa manera entenem que s'ha de superar la doctrina constitucional establerta en la STC 233/1999, de 16 de desembre i en la STC 37/2002, de 14 de febrer, que es refereixen al caràcter globalitzador del règim local en l'art. 9.8 EAC 1979, amb l'objectiu de facilitar la intervenció del legislador autonòmic en una matèria que l'Estat no diferencia del règim local. En relació amb això, cal recordar que el TC no s'ha pronunciat en cap ocasió sobre aquest caràcter globalitzador en referència a la legislació bàsica estatal, que es projectaria sobre la legislació de totes les comunitats autònomes sense distinció, doncs mai s'ha qüestionat la LRBRL en aquest aspecte.

D'altra banda, observem que a partir de la Constitució, l'Estat també ha dictat normes bàsiques de funció pública local dins la legislació de funció pública general, normalment de forma conjunta per a totes les funcions públiques territorials: LMRFP, LI i LORAP; per tant, l'Estat no necessita acudir al títol "règim local" per a regular la funció pública local, perquè sempre ha disposat de la competència sobre bases del règim estatutari dels funcionaris per a regular la funció pública comuna a totes les administracions territorials i, quan ho ha considerat necessari, s'ha referit específicament a les CC.AA. i a les EE.LL.⁶ Aquesta línia es manté i s'intensifica amb l'aprovació de la LEBEP, com veurem tot seguit.

⁵ En aquest sentit es manifesta també el Consell Consultiu en el dictamen 269/2005, d'1 de setembre (apartat VII.1).

⁶ En concret, pel personal de les entitats locals, en tenim exemples en una sèrie de preceptes de la LMRFP: arts. 13.2 (registres de personal), 14.5 (plantilles de personal), 16 (relacions de llocs de treball), 17.2

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Conclourem aquest apartat posant de relleu que, com a complement de la CE en la delimitació dels títols competencials de l'art. 149.1.18, l'art. 136 EAC 2006 es refereix a la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes, incloent la funció pública local dins de la funció pública general, de forma diferenciada del règim local. Considerem que aquest és un element decisiu per a la distinció i separació de les dues matèries i per a considerar que la funció pública local no forma part —entesa globalment— del règim local. Dit de forma clara i rotunda, la funció pública local és funció pública i no règim local, sense perjudici de la incidència que aquest pugui tenir quan ambdós conflueixin sobre un mateix aspecte de la realitat social, en aquest cas, el personal d'aquestes entitats; cosa que és molt habitual en tots els àmbits com ha posat repetidament de manifest la doctrina i la jurisprudència constitucional.

1.3.2. Integració del personal dels ens locals dins la LEBEP. Relació amb la legislació bàsica de règim local

Ja en els orígens de la LEBEP, la Comissió per l'Estudi i la preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic manifestà la necessitat d'incorporar-hi les peculiaritats pròpies dels empleats de les administracions locals que fins llavors s'havien regulat en la llei bàsica de règim local⁷. En aquest sentit es pronuncia la LEBEP, en l'art. 2.1, afirmant que l'Estatut s'aplica al personal funcionari i en allò que procedeixi al personal laboral al servei de les administracions de les entitats locals i dels organismes públics i altres entitats de dret públic vinculades o dependents d'aquestes. En el mateix sentit, la DA primera preveu l'aplicació al personal de les entitats del sector públic local no incloses en l'art. 2 anterior, dels principis continguts en els preceptes citats en aquesta disposició, amb termes idèntics que per les dels sectors estatal i autonòmic.

A més dels preceptes legals esmentats, de caràcter general, l'articulat de la llei ha incorporat peculiaritats pròpies del personal de les administracions locals. Així, per exemple, la Disposició addicional segona de la LEBEP regula una figura tan pròpia i

(mobilitat interadministrativa), 20.2 (provisió de llocs de personal eventual), 21.1.f (adquisició del grau personal), 26 (adscripció i funcions dels cossos i escales), DA 21 (plans d'ocupació i altres instruments) i DA 24 (policia local i altre personal).

⁷ Pàg. 39 i següents de l'Informe de la CEBEP de 25 d'abril de 2005, INAP, Madrid 2005.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

singular del món local com són els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal; o bé, en la regulació de la negociació col·lectiva s'han previst formes de legitimació negociada i d'adhesió a acords; també, la possibilitat d'encomanar la selecció de personal a instituts o escoles d'Administració pública. Mesures pensades sobretot per a les administracions locals.

Dels exemples exposats és especialment significatiu el de la DA 2a LEBEP, perquè suposa un reconeixement clar del fet que les peculiaritats del règim estatutari dels funcionaris locals amb habilitació estatal forma part de la funció pública general i no del règim local; aquesta afirmació es referma si tenim en compte que el títol habilitant de la LEBEP és les bases del règim estatutari dels funcionaris i no el règim jurídic de les administracions públiques, segons estableix la Disposició final primera. D'aquesta manera es vol mantenir el règim específic bàsic d'aquests funcionaris singulars dels ens locals perquè tenen habilitació estatal i poden proveir llocs en entitats locals de qualsevol comunitat autònoma a través d'un concurs unitari. Així doncs, si el més genuí i específic del personal local és funció pública, el legislador no pot ser incoherent i canviar de criteri per a la resta de personal passant a regular-lo dins del règim local. D'altra banda, no podem passar per alt que amb la incorporació d'aquest personal a la LEBEP l'Estat s'assegura que se seguirà aplicant aquest règim i no quedarà afectat pels possibles efectes de desplaçament de la legislació de règim local que pugui provocar l'aprovació dels nous estatuts d'autonomia amb competències superiors sobre aquesta matèria i el seu desenvolupament per la legislació autonòmica de funció pública.

Malauradament, però, el redactat final de la LEBEP presenta certes ambigüitats en aquest punt. En particular, l'art. 3.1, segons el qual "el personal funcionari de les Entitats Locals es regeix per la legislació estatal que resulti d'aplicació, de la que forma part aquest Estatut i per la legislació de les Comunitats Autònomes, amb respecte a l'autonomia local". Una part de la doctrina entén que la "legislació estatal que resulti d'aplicació" inclou la legislació bàsica de règim local, simplement perquè parteix de la situació anterior sense tenir en compte els canvis legislatius operats.

La nostra posició parteix, d'entrada, de considerar que aquesta referència era i és innecessària, perquè si hi ha "altra legislació estatal aplicable" serà perquè s'estableixi per aquesta altra en cada cas en regular el seu àmbit d'aplicació. Posició que es completa amb una interpretació diferent del precepte legal, en virtut de la qual aquest

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

no implicaria necessàriament que "la legislació estatal que resulti d'aplicació" sigui la de règim local, pels motius següents:

1. Perquè la legislació aplicable, per una qüestió de racionalitat i de tècnica normativa, ha de ser la relativa a la mateixa matèria, sense perjudici, com s'ha dit anteriorment, de la incidència indirecta que puguin tenir altres legislacions sectorials sobre el règim estatutari. En aquest sentit, hem vist que la legislació sobre règim local podrà establir les competències dels òrgans de govern de cada entitat en matèria de funció pública i, concretament, de selecció; com també hi incideixen altres normes dictades en base a títols competencials diferents, com la Llei de Pressupostos de l'Estat de cada exercici, respecte als increments retributius i l'oferta d'ocupació pública.
2. Perquè el títol "règim local", com s'ha justificat anteriorment, no atorga competència a l'Estat per a regular els aspectes substantius de la funció pública local del personal al servei dels ens locals de Catalunya.
3. Perquè per la naturalesa de les coses i pel sentit comú, és evident que el règim estatutari dels funcionaris s'estableix en la legislació de funció pública i en bona tècnica legislativa s'ha de seguir aquest criteri.
4. Perquè hi ha altres normes bàsiques de funció pública i de personal al marge de la LEBEP i, en conseqüència, seria incorrecte que aquesta ho negués. Concretament, a tall d'exemple, podem citar la LI, norma bàsica pel personal del sector públic que no ha estat derogada per la LEBEP; sense oblidar normes d'aplicació conjunta al personal del sector públic i del sector privat, com la LPRL, que tampoc ha estat afectada per la LEBEP, entre altres.

Així doncs, malgrat que la "interiorització" del personal dels ens locals en la legislació bàsica de funció pública —LEBEP— no s'hagi produït amb la claredat i de la forma inequívoca que hagués estat desitjable, el cert és que hi ha elements suficients per sostenir que el legislador bàsic ha decidit regular-ho des de la perspectiva de funció pública general, no des del règim local, en perfecta consonància amb l'art. 149.1.18 CE. Partint d'aquest punt, quedarien en l'àmbit de la legislació de règim local els

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

aspectes organitzatius i competencials, que poden tenir certa incidència indirecta sobre el personal, sigui funcionari, laboral o eventual.

Per entendre l'evolució del legislador estatal en aquesta matèria i la relació entre la legislació bàsica de règim local i la legislació bàsica de funció pública, és il·lustratiu recordar com van coincidir temporalment l'elaboració de l'avantprojecte de *Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (LBGAL) i de l'avantprojecte de LEBEP. El primer redactat d'ambdós avantprojectes mantenia la situació existent anteriorment entre la LRBRL, d'una banda, i la LMRFP, de l'altra.

Així, la versió 0.2 de l'esborrany d'avantprojecte de LEBEP, de data 8 de febrer de 2006, encara no incorporava la DA segona sobre els funcionaris locals amb habilitació de caràcter estatal i la Disposició derogatòria única tampoc derogava el capítol relatiu a aquests funcionaris i, el que és més important, l'art. 92 LRBRL.

Per la seva banda, l'esborrany d'avantprojecte de la LBGAL, versió de 22 de novembre de 2005, dedicava el Títol VI a la funció pública local, que es mantenia com a legislació especial en relació amb la de funció pública (art. 69). Malgrat això, aquest avantprojecte aprimava considerablement la regulació d'aquesta matèria en comparació amb la LRBRL, ja que es limitava a establir el règim jurídic del personal local (art. 69), les classes de personal, coincidents amb les de la LEBEP (art. 70), la selecció dels funcionaris locals (art. 71), els llocs reservats a funcionaris (art. 72) i la selecció i provisió dels llocs de funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, ara estatal (arts. 73 i 74). En matèria de selecció hi havia certa incoherència entre allò disposat en l'art. 71, que facultava el govern de l'Estat per aprovar les normes bàsiques i els programes mínims dels procediments de selecció, i la Disposició transitòria, que preveia mantenir en vigor els preceptes sobre selecció del TRRL i el RDSAL, només fins a l'aprovació de la LEBEP i de la legislació autonòmica sobre funció pública local. És important remarcar com, en matèria de selecció, aquesta DT igualava les competències autonòmiques sobre funció pública autonòmica i local i facilitava d'aquesta manera regular un règim comú de selecció.

Com a conseqüència de les propostes i suggeriments formulats per part de les instàncies interessades durant el procés de publicitat de l'avantprojecte de LBGAL, es va suprimir el Títol de funció pública i s'hi va incorporar una Disposició addicional

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

novena que remetia el règim jurídic del personal local a la LEBEP; d'aquesta manera, s'integrava plenament la funció pública local dins la legislació de funció pública general. En paral·lel, l'avantprojecte de LEBEP va incorporar la referència als llocs reservats a funcionaris públics en les entitats locals i el règim dels funcionaris amb habilitació estatal i derogava el Títol VI de l'avantprojecte de LBGAL.

Finalment, va quedar paralitzada la tramitació de l'avantprojecte de LBGAL i la LEBEP es va aprovar incorporant els aspectes esmentats i derogant la LRBRL solament en aquests mateixos aspectes i l'art. 92 sobre el règim jurídic del personal, sense derogar íntegrament el Títol sobre el personal. D'aquesta manera, no es va culminar de forma expressa el procés de transferència completa del règim de l'ocupació pública local des de la legislació de règim local a la de funció pública.

Cal fer una menció específica a les conseqüències jurídiques de la derogació de l'art. 92 LRBRL, en virtut de la qual el legislador ha privat del caràcter de llei especial a la normativa sobre personal de la LRBRL. D'aquesta manera la LRBRL i la LEBEP han quedat formalment en un pla d'igualtat i, en virtut del principi que la norma posterior deroga l'anterior (art. 2 del Codi civil), sembla que s'haurien d'entendre implícitament derogades les normes de la LRBRL que siguin contràries a la LEBEP i que les que mantinguin la seva vigència s'haurien d'interpretar en concordança amb aquesta⁸. D'altra banda, la vigència de les normes de la LRBRL no contradictòries amb la LEBEP és especialment rellevant en matèria de selecció, ja que es mantindria vigent l'art. 100.2.a que atorga a l'Administració de l'Estat la competència per aprovar les regles bàsiques i els programes mínims a què s'ha d'ajustar el procediment de selecció; i, per extensió, també restaria vigent el RDSAL, que desenvolupa el precepte anterior, en tot allò que no fos contrari amb la LEBEP. Sembla que els efectes exposats resolen, com a molt, l'aspecte de transitorietat; però es mantenen els problemes de relació entre les dues lleis, ja que una eventual modificació de la LRBRL podria suposar el retorn a la situació anterior a la LEBEP.

Aquesta dialèctica al nostre parer només se supera si considerem que l'Estat ha deixat de tenir una dualitat de títols competencials per a regular les bases de l'estatut de la

⁸ En aquest sentit MAURI, J.: "Anàlisi general de l'Estatut bàsic de l'empleat públic: problemes, solucions i fugides", a Quaderns de Dret Local, núm. 19, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona 2009; l'autor considera que la LEBEP s'ha situat en una posició primària per damunt de les bases de règim local.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

funció pública local en la mesura que la Generalitat ha assumit aquesta competència en l'art. 136 EAC. No podem oblidar que la Generalitat té competència sobre funció pública local en els mateixos termes que sobre funció pública autonòmica, tot respectant el principi d'autonomia local i, en segon lloc, que s'ha integrat la funció pública local dins la funció pública general (art. 136 EAC 2006). D'acord amb això, no veiem cap obstacle perquè el Parlament de Catalunya aprovi la legislació d'ocupació pública que reguli la selecció del personal de totes les administracions catalanes en els mateixos termes, a partir dels preceptes bàsics de la LEBEP i sense atendre els de la legislació bàsica de règim local no derogats⁹.

Pel que fa a la dificultat que suposa el que la LEBEP no hagi derogat íntegrament el Títol sobre personal de la LRBRL, s'explica per una raó de tècnica normativa, ja que no es deroguen aquells preceptes que generarien un buit normatiu fins l'aprovació de la legislació de desenvolupament de la LEBEP. D'acord amb això, la posició en la qual quedarien els preceptes del Títol de personal de la LRBRL no derogats, a Catalunya aquesta no s'hauria de plantejar en termes de validesa sinó d'eficàcia, de manera que deixaria d'aplicar-se i cediria davant l'aprovació de la legislació de funció pública catalana dictada en base a l'art. 136 EAC. És a dir, es mantindria l'aplicació dels preceptes sobre personal de la LRBRL i altres normes bàsiques, amb caràcter transitori.

Un exemple concret d'aquest efecte de desplaçament de les normes bàsiques estatals —al que ens hem referit anteriorment—, en la matèria que tractem, el tenim en la mateixa LEBEP, Disposició Final segona, segons la qual:

"Les previsions d'aquesta Llei són aplicables a totes les comunitats autònomes respectant en tot cas les posicions singulars en matèria de sistema institucional i les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i d'autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia, en el marc de la Constitució."

⁹ Així ho fa l'art. 2.2.b de l'"avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública", elaborat per l'Administració de la Generalitat, que inclou sense matisos el personal de les administracions locals catalanes dins del seu àmbit d'aplicació. També el títol III d'aquest avantprojecte, sobre reclutament i selecció dels empleats públics.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Malgrat que alguns autors han qüestionat el valor d'aquest precepte¹⁰ o en limiten la seva aplicació¹¹, l'origen polític d'aquesta clàusula és degut al posicionament dels grups nacionalistes catalans al Congrés dels Diputats i respon, sens dubte, a la voluntat de preservar les competències determinades a l'EAC 2006 —tot i que en el text es recollí de forma generalitzadora—, i per tant, amb la voluntat d'excepció l'aplicació dels preceptes de la LEBEP que anessin més enllà de l'EAC (pel que fa al cas, més enllà de l'art. 111 i 136 EAC).

Com hem vist anteriorment, és possible l'existència de bases que no tenen funció de denominador comú. De fet, ja existeixen normes bàsiques que regulen objectes d'abast territorial circumscrit a una part limitada del territori o que preveuen expressament la no aplicació a certes parts del territori. Ambdues formes han estat declarades ajustades a la Constitució pel TC. És doncs en aquest sentit de no aplicació a un determinat territori la normativa bàsica declarada per l'Estat, que s'ha d'interpretar la disposició final segona de la LEBEP; en el cas de Catalunya, en consonància amb l'art. 111 EAC¹².

D'acord amb les consideracions que s'han formulat, podem concloure que la Generalitat té competència, segons la CE i l'EAC, per a legislar en matèria de funció pública local en els mateixos termes que ho pot fer sobre la funció pública autonòmica; respectant, en tot cas, el principi d'autonomia local.

¹⁰ M.Sánchez Morón, "Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público". Lex Nova. 2007 considera que és un "precepte d'escàs o nul valor".

¹¹ A. Embid sosté que aquesta disposició final segona s'ha d'interpretar exclusivament en referència a la posició singular de la Comunitat Foral de Navarra (concordant amb la disposició addicional tercera de LEBEP), a "Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 137, gener-març 2008. Pàg. 7-30.

¹² JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "Marco competencial de la Generalidad en materia de empleo público y estructura y ordenación del empleo público desde la perspectiva local". *RVAP* núm. 80-2008. VELASCO, F.: "Comentario a la ponencia de Tomàs Font i Llovet "el régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", *Régimen Local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Foro 6. 2007.

1.4. COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA DE SELECCIÓ DELS EMPLEATS PÚBLICS

Una vegada hem vist que la Generalitat té el mateix nivell competencial sobre la potestat normativa en matèria de funció pública autonòmica i local, no hi ha cap argument legal que li impedeixi d'instaurar un únic model de selecció dels empleats públics de les administracions catalanes. Ens cal ara veure com es concreten les competències substantives de la Generalitat en matèria d'ocupació pública. Per fer-ho haurem de veure de forma successiva tres aspectes:

1. El primer, unes consideracions generals sobre l'abast de les bases.
2. En segon lloc, quines competències assumeix la Generalitat segons l'art. 136 EAC, tot respectant el marc constitucional.
3. A la vista dels anteriors, contrastarem les normes de la LEBEP en matèria de selecció amb les competències de la Generalitat, l'abast d'aquestes normes i llur aplicació a Catalunya.

1.4.1. Consideracions generals sobre el caràcter bàsic dels preceptes de la LEBEP sobre selecció

Com hem dit, l'exposició de motius de la LEBEP i, prèviament, l'informe de la Comissió d'Experts, apostaven per un model de llei bàsica reduïda a mínims. Sobre aquest punt, la lectura íntegra del text de la Llei permet constatar una reducció de la intensitat d'allò bàsic en molts dels seus aspectes, però ho fa de forma irregular i, en matèria de selecció en particular, s'adequa parcialment al caràcter principal que es predica de les bases.

Caldrà, doncs, veure quins dels preceptes sobre selecció previstos a la LEBEP (articles 55 a 62) s'ajusten al caràcter principal establert a l'art. 111 EAC, atès que només aquests serien aplicables a Catalunya. Sense oblidar, tal com hem dit anteriorment, que la Disposició final segona LEBEP condiona l'aplicació de les seves previsions al respecte de les posicions singulars "en matèria de sistema institucional i les

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i d'autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia en el marc de la Constitució".

Malgrat la valoració global de la LEBEP, veurem que hi ha alguns punts en matèria de selecció que són innecessaris perquè no aporten cap norma i es limiten a facultar el legislador de desenvolupament a determinar alguns aspectes que ja s'han de suposar de la seva competència. En altres ocasions sembla que s'extralimita en la consideració d'allò bàsic, com quan estableix la tipologia de les proves dels processos selectius (art. 61.2, segon paràgraf), o quan faculta les administracions per crear òrgans de selecció especialitzats i permanents (art. 61.4), cosa que entra dins les potestats d'autoorganització.

També la tècnica bàsica utilitzada per la LEBEP ha merescut la crítica doctrinal¹³, que ha posat en evidència que hi ha preceptes que es limiten a habilitar o autoritzar a les administracions públiques¹⁴; com seria el cas de l'art. 56.3, que permet exigir en les convocatòries de selecció altres requisits a més dels establerts amb caràcter general, o de l'art. 61.4 LEBEP que autoritza a crear òrgans especialitzats i permanents de selecció. Entén que aquests preceptes es poden considerar superflus o innecessaris atès que malgrat no existís aquesta autorització a la LEBEP, l'Administració podria establir-los si ho considerés convenient.

En altres ocasions, la LEBEP incorpora un mandat en termes oberts, però de discutible caràcter bàsic. Seria el cas de la reserva d'un mínim del cinc per cent de les places oferides per a ser cobertes per persones amb discapacitat (art. 59.1), de difícil o impossible aplicació en les entitats locals de petita dimensió; o l'exigència d'adoptar mesures d'adaptació per als discapacitats per a la realització de les proves i, posteriorment, en el lloc de treball; cosa aquesta que ja no forma part de la selecció (art. 59.2).

¹³ Recordem que tots els preceptes de la LEBEP tenen la consideració formal de bases del règim estatutari.

¹⁴ J.A. Fuentetaja Pastor, "El Estatuto Básico del Empleado Público", a *Revista de Administración Pública*, núm. 174, setembre-desembre 2007. Pàg. 457-499.

1.4.2. Delimitació de competències a partir de l'art. 136 de l'EAC 2006

Hem de començar recordant que l'art. 149.1.18 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantirán als administrats un tractament comú davant les administracions públiques. Aquest precepte constitucional és invocat per la disposició final primera de la LEBEP com a títol habilitant preeminent per a regular la funció pública.

Destaquem que el precepte constitucional no es refereix a tota la funció pública, sinó exclusivament al règim estatutari dels funcionaris; aquest règim seria el de la relació funcional, entesa com un tipus de relació de prestació de serveis entre els ciutadans i les administracions públiques¹⁵. Aquesta distinció entre el que és règim estatutari i la resta d'aspectes de l'ocupació pública també es posa de relleu en l'art. 103.3 CE, segons el qual "la llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat" i altres aspectes o submatèries relatives a la funció pública¹⁶. Així doncs, d'acord amb aquest redactat dels preceptes constitucionals citats, hem de distingir entre l'estatut funcional i el procés que condueix un ciutadà a la integració dins l'ocupació pública com a funcionari o com a personal laboral i que, en el cas dels funcionaris, portarà a l'aplicació d'aquest estatut.

A partir d'aquí, els termes de l'anàlisi se centren a determinar quins són els aspectes de selecció que es poden considerar integrants del règim estatutari dels funcionaris i que serveixen l'objectiu d'un tractament comú dels administrats. Aquests són els únics que quedarien reservats a la competència de l'Estat sobre la base del títol "règim estatutari dels funcionaris", mentre que la resta podrien ser assumits per les comunitats autònomes a través dels estatuts d'autonomia; sense perjudici, com s'ha dit anteriorment, de la confluència que sobre la funció pública tinguin altres títols competencials. Entre aquests destaquem novament el "règim jurídic de les administracions públiques", en base al qual es poden determinar les competències dels òrgans de govern de les entitats locals en matèria d'ocupació pública i, en concret,

¹⁵ Amb efectes pedagògics aquesta relació s'ha denominat "relació de servei", per diferenciar-la de la "relació orgànica" que parteix de la consideració del funcionari com una part de l'organització administrativa.

¹⁶ La distinció entre el règim estatutari i els altres aspectes regulats en aquest precepte constitucional també es posa de relleu en la STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3,b).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

sobre selecció i les "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" (art. 149.1.13 CE), en base al qual l'Estat pot establir limitacions a l'oferta d'ocupació pública de les diferents administracions públiques.

També hem de tenir present que l'expressió "règim estatutari" no té un contingut precís sinó que és de difícil determinació a priori, tal com assenyala la doctrina constitucional. Així, la STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3,c) afirma que:

"Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa (...) y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas (...)".

Fixem-nos en l'aparent contradicció entre aquesta doctrina jurisprudencial del TC i l'art. 103.3 CE, ja que mentre aquest distingeix l'estatut funcional de l'accés a la funció pública en condicions de mèrit i de capacitat, la doctrina constitucional considera que "l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari" forma part d'aquest estatut. Una possible interpretació conciliadora de les dues posicions passaria per considerar que:

1. Per adquisició cal entendre els requisits successius que s'han de complir per adquirir la condició de funcionari, tal com s'han establert tradicionalment i estan formulats actualment en l'art. 62 LEBEP; sembla coherent que els requisits essencials que han de portar a la incorporació a la relació estatutària es considerin inclosos dins d'aquesta. Tampoc veiem cap inconvenient a incloure dins d'aquesta expressió els requisits generals que s'exigeixen per a poder participar en els processos selectius a qualsevol ciutadà interessat a accedir a la funció pública, i que estan continguts en els arts. 56, 57 i 58 LEBEP; requisits que, a més, suposen establir unes condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret constitucional d'accés a la funció pública de l'art. 23.2 CE (art. 149.1.1 CE).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. La normativa reguladora del procediment selectiu, els òrgans de selecció i els sistemes selectius no formarien part de l'estatut funcional. Per aquest motiu, l'Estat no tindria competència per a dictar-ne les bases emparant-se en el títol "règim estatutari dels funcionaris públics".

No suposa cap obstacle al que s'acaba d'exposar el fet de la reserva de llei de l'art. 103.3 CE, ja que serà el legislador corresponent competencialment el que restarà subjecte a aquest principi. Tampoc constitueix un inconvenient l'art. 23.2 CE sobre l'accés a la funció pública en condicions d'igualtat que, de forma encertada segons el nostre parer, el TC ha posat sempre en relació amb els principis de mèrit i de capacitat de l'art. 103.3 CE, ja que serà també el legislador competent que haurà d'aprovar la legislació que faci efectiva l'aplicació dels principis constitucionals i cada administració l'obligada a fer-ho en els processos selectius que dugui a terme.

A partir d'aquí hem de verificar si a través de l'EAC la Generalitat ha assumit totes les competències que, en matèria de funció pública de les administracions catalanes, potencialment li permetia el text constitucional. Segons l'art. 136 EAC:

"Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

- 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."

Aquests són els dos preceptes essencials per a fixar les competències de la Generalitat en matèria de selecció. Sense ser l'objecte d'aquest treball fer l'anàlisi en profunditat del seu enunciat i de la dificultat interpretativa que plantegen els conceptes emprats, si que cal fer unes precisions indispensables per a situar els diferents aspectes de la selecció en cada submatèria a efectes de delimitació competencial. D'entrada deixem

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

constància que, amb relació al règim estatutari dels funcionaris, l'EAC és respectuós i coherent amb el text constitucional, ja que atorga a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim estatutari (lletra a), però salvant el que disposa la lletra b, apartat que la qualifica de compartida i la situa en el desenvolupament de les bases estatals.

Observem que l'art. 136 EAC no és unidimensional sobre tots els apartats de l'ocupació pública, sinó que es refereix a diverses submatèries a les que dóna un tractament i abast diferenciats; de manera que, per entendre aquest sistema competencial complex, s'han de fer servir diferents eixos de coordenades: en primer lloc, la distinció entre el règim jurídic del personal —funcionari o laboral— i, en segon lloc, la distinció entre el règim estatutari dels funcionaris públics, l'ordenació i l'organització de l'ocupació pública. Centrant-nos ara en el segon eix, cal veure en quina o quines submatèries s'enquadra la selecció del personal .

Respecte a la submatèria o submatèries "ordenació" i "organització" de l'ocupació pública, ens interessa aclarir la coincidència o distinció entre aquests dos termes imprecisos emprats per l'art. 136 EAC. En realitat, es fa difícil diferenciar el sentit que l'EAC dóna a aquestes expressions. Amb caràcter general, el significat de l'expressió "ordenació", des d'una òptica jurídica, és coincident amb la de "normació" o "regulació"¹⁷. Amb aquest significat ampli abastaria tot el règim jurídic de la funció pública, inclòs el règim estatutari en sentit estricte, amb la qual cosa el precepte seria redundant en relació amb el règim estatutari i alhora contradictori, ja que la competència autonòmica tindria un abast diferent: exclusiva en la submatèria ordenació de la funció pública i compartida en el cas dels diferents aspectes que integren el règim estatutari. Davant d'això, hem de referir l'ordenació de la funció pública a un àmbit més reduït, ja sigui el que ens ofereix la LEBEP en el Títol V, capítols I i II, o bé, entenent que es refereix a tots els aspectes de l'ocupació pública amb exclusió del règim estatutari dels funcionaris, que ja té un tracte específic en el mateix precepte estatutari.

Partint de la darrera concepció exposada, segons la norma estatutària la Generalitat té competència exclusiva sobre l'ordenació de la funció pública (lletra a), salvant el que

¹⁷ En aquest sentit, i en relació amb la funció pública, podem veure la STC 75/1990, de 26 d'abril, FJ 4.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

disposa la lletra b; o sigui, respectant les normes bàsiques relatives entre altres aspectes a: primer, els principis ordenadors de l'ocupació pública que estan establerts essencialment en els esmentats capítols I i II del Títol V de la LEBEP (en relació amb la selecció del personal els que afecten als elements de classificació del personal i dels llocs de treball, als instruments d'ordenació del personal i a l'oferta d'ocupació pública); i, segon, els principis ordenadors o reguladors de la selecció de personal de les administracions públiques, en primer lloc els formulats en l'art. 55 LEBEP.

Tampoc és precisa la delimitació del que cal entendre per "organització de l'ocupació pública", que es refereix a l'organització de l'element personal de les administracions públiques, dels empleats públics. Entenem que dins d'aquest concepte hem d'incloure, en primer lloc, l'estructura o classificació del personal, tant els elements sobre els que s'articula —els cossos/escales/categories professionals i els llocs de treball— i que estan en la base de la funció de selecció en les administracions, com els instruments en què s'ordenen aquells elements en cada administració pública —la plantilla de personal i la relació de llocs de treball—, a través dels quals es creen, modifiquen i extingeixen els elements estructurals. Així com els instruments tècnics referits tenen únicament un caràcter organitzatiu, la classificació professional en cossos, escales i categories es pot considerar simultàniament una part integrant del règim estatutari, en la mesura que determina les categories en què s'integren els funcionaris, amb conseqüències immediates sobre aspectes essencials del contingut de la relació funcional com la promoció interna, les retribucions bàsiques, la mobilitat o les situacions administratives. Per tant, règim estatutari i organització de l'ocupació pública no són títols que cobreixen espais diferents de l'ocupació pública, sinó que hi ha una parcel·la comuna a tots dos.

En segon lloc, l'organització inclou la distribució de les funcions o competències en matèria de personal entre els diferents òrgans de cada administració pública; aspecte que anteriorment hem considerat inclòs dins del règim jurídic de les administracions públiques.

Amb aquests criteris contrastarem el contingut dels preceptes de la LEBEP.

1.4.3. Aplicació dels preceptes de la LEBEP sobre selecció a Catalunya

Els principis ordenadors o reguladors de la selecció dels personal de les administracions públiques abastarien, en primer lloc, els formulats en l'art. 55 LEBEP, que tindrien al nostre entendre la condició de normes bàsiques.

Pel que fa als requisits generals per a poder participar en els processos selectius, establerts en els arts. 56 i 57 LEBEP, entenem que tindrien cabuda ja sigui dins del concepte de bases del règim estatutari (entenent que determinar els requisits generals per poder adquirir l'estatut funcional és un element indissolublement lligat amb aquest estatut), ja sigui dins dels principis ordenadors de la funció pública (en el cas de considerar inadequada l'opció anterior), principis que garanteixen també la igualtat en l'accés a les funcions públiques.

Els arts. 58 i 59 LEBEP estableixen sengles excepcions a l'accés a l'ocupació pública d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat establerts en l'art. 55; per tant, es tracta d'excepcions a una norma bàsica que han de tenir també la mateixa condició.

Pel que fa als òrgans de selecció, l'art. 60.1 LEBEP reproduïx uns principis generals amplis —imparcialitat i professionalitat dels seus membres— que ja estaven entre els principis rectoris de l'art. 55.2.c, motiu pel qual podem considerar-los inclosos dintre dels principis ordenadors de l'ocupació pública, en l'apartat de selecció. La tendència a la paritat entre home i dona és una manifestació del dret a la igualtat formulat en els arts. 5 i 11 LOIMH, i té igualment un caràcter de principi ordenador.

Les restriccions per formar part com a membres dels òrgans de selecció (art. 60.2 LEBEP) suposen una concreció dels principis generals de l'apartat anterior; per això entenem que no tindrien necessàriament la consideració de bàsiques i que seria competència del legislador autonòmic determinar aquests supòsits.

Finalment, l'art. 60.3 LEBEP estableix una regla d'absoluta lògica, ja que cas d'actuar amb representació o per compte d'algú s'estarien infringint els principis d'imparcialitat i de professionalitat; per tant, podem considerar-la una norma supèrflua i innecessària, malgrat la lloable intenció del legislador de voler remarcar que cap instància

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

(administracions, sindicats, col·legis professionals, etc.) pot donar mandats als membres dels òrgans de selecció.

L'art. 61.1 LEBEP és una concreció lògica i necessària del principi d'igualtat en l'accés a la funció pública i reconeix les excepcions a aquest principi que suposa la promoció interna i altres fórmules de discriminació positiva amb determinades condicions previstes pel legislador bàsic, com les esmentades dels arts. 58 i 59 LEBEP.

L'art. 61.2 i 5 LEBEP tenen un caràcter obert i descriptiu, amb una estructura normativa impròpia, i no condicionen les competències normatives autonòmiques ni les competències de gestió de cada administració pública.

L'art. 61.3 LEBEP és una concreció del principi d'igualtat de l'art. 23.2, ja que considera discriminatori que en un procés selectiu pel sistema de concurs oposició es valorin els mèrits de forma desproporcionada, predeterminant el resultat del procés en favor dels candidats que ja presten serveis temporals a l'Administració; exigència de creació jurisprudencial que ha posat de manifest i han desenvolupat tant la doctrina constitucional com els Tribunals contenciosos. A partir d'aquí, podem considerar que en la pràctica la seva inclusió en la LEBEP és supèrflua, malgrat que la competència per a regular el règim dels diferents sistemes de selecció correspondria a la Generalitat.

No ofereix cap problema pràctic l'art. 61.4 LEBEP quan faculta cada administració a constituir òrgans de selecció especialitzats i permanents si s'entén que es tracta d'una simple alternativa, però atès el caràcter organitzatiu i particular de la mesura, la competència sobre aquesta qüestió correspon a la Generalitat. Igual consideració mereix la previsió d'encomanar la selecció a l'Escola d'Administració Pública, facultat que no exclou altres alternatives, com podria ser la d'encomanar una part del procés selectiu a una empresa privada de selecció o, en el cas del personal laboral, fins i tot el procediment selectiu íntegre; en aquest cas, a més del caràcter organitzatiu de la mesura, l'encomana s'incardina en l'àmbit de les relacions interadministratives de col·laboració assentades sobre el principi de voluntarietat i autonomia.

Els apartats 6 i 7 de l'art. 61 LEBEP no ofereixen cap problemàtica quan es limiten a relacionar els diferents sistemes selectius. Major dificultat d'acoblament competencial

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

ofereix l'exigència de llei formal per a determinar els casos en què es podrà aplicar el sistema de concurs, tot i que hom pot considerar que per tractar-se d'un sistema realment excepcional i que pot propiciar la vulneració dels principis constitucionals esmentats, estaríem davant d'un principi ordenador de la selecció i, com a tal, entraria dins de la competència estatal.

L'art. 61.8 LEBEP, primer paràgraf, estableix que els òrgans de selecció no poden proposar un nombre d'aprovats superior al de places convocades, excepte quan ho prevegi la pròpia convocatòria. Si tenim en compte que els òrgans de selecció estan vinculats per les bases de la convocatòria corresponent, és evident que han de complir amb tot el seu contingut, cosa que converteix aquest precepte en superflu. Ara bé, quant a la part substantiva del contingut de les bases en aquest punt, considerem que no té caràcter principal; per la qual cosa la seva regulació no correspondria al legislador bàsic sinó a la Generalitat.

Tampoc tindrien caràcter principal i no es poden considerar bàsiques, les regles de l'art. 61.8, segon paràgraf, que presenten un grau de detall excessiu i d'una relativitat considerable. Sobre aquest punt en particular veurem en el capítol corresponent altres alternatives que pot preveure el legislador autonòmic per agilitar la cobertura de totes les vacants convocades.

Un cas particular és la selecció dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter estatal, regulada en la DA, apartat 4. Aquest col·lectiu té un tractament singular que el deixa al marge de l'objecte d'aquest treball, sens perjudici de tenir en consideració les referències tècniques que s'hi fan sobre el contingut de les proves i l'avaluació dels mèrits.

Amb relació al règim estatutari, en la part que afecta la selecció, la competència seria compartida pel que fa a l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari; de manera que cal determinar quines són les bases en aquest aspecte, que són les que restarien com a competència estatal.

En relació amb això, també s'ha de tenir present que l'objectiu de la normativa sobre selecció és doble: des de l'òptica de tot ciutadà accedir a l'ocupació pública en condicions d'igualtat i, des de l'òptica de l'Administració, seleccionar els candidats més

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

idonis per ocupar els llocs de treball a proveir; per tant, no integra el règim estatutari dels funcionaris (art. 149.1.18 CE en relació amb l'art. 103.3 CE), sinó que es constitueix en la garantia del dret fonamental de tots els ciutadans, funcionaris o no, d'accedir a les funcions públiques en condicions d'igualtat d'acord amb les lleis (art. 23.2 CE). La llei que ha de garantir l'aplicació efectiva d'aquests principis constitucionals serà l'estatal o l'autonòmica, en funció del repartiment competencial en la matèria, sense perjudici que s'han de continuar respectant en l'exercici de la potestat reglamentària i en les actuacions de cada administració en l'execució dels processos selectius. En aquest sentit, fixem-nos que una part dels preceptes bàsics en matèria de selecció s'han anat incorporant com a conseqüència de la jurisprudència constitucional en garantia d'aquests principis i no per conflictes competencials, ja sigui contra la legislació estatal o autonòmica o contra actuacions administratives concretes.

D'aquesta manera, alguns aspectes afectats per la reserva de llei, estatal o autonòmica, s'han presumit de caràcter bàsic i s'ha produït la confusió entre la reserva de llei establerta en l'art. 103.3 CE i les bases del règim estatutari en matèria d'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari de competència de l'Estat. La futura legislació catalana d'ocupació pública hauria de recuperar el seu espai, reduint allò bàsic al que és principal en la matèria.

Finalment, ens queda referir-nos als preceptes de l'art. 61.7 LEBEP que estableixen unes especificitats sobre selecció del personal laboral. Abans d'entrar en la seva anàlisi, hem de precisar la nostra posició sobre la naturalesa de la LEBEP en aquest aspecte, la qual es pot resumir en els punts següents:

1. La LEBEP és una norma de dret públic que estableix els principis ordenadors de l'ocupació pública o funció pública en sentit ampli, és a dir, referits al personal funcionari i al laboral, i les particularitats o especialitats de la relació laboral en el si de les administracions públiques.
2. Atès que la selecció l'hem incardinada essencialment dins l'ordenació de l'ocupació pública, és lògic que la LEBEP no trobi obstacles per formular una regulació d'aquesta matèria conjunta i homogènia a totes dues classes d'empleats. Tampoc hauria de tenir-los la legislació catalana de desenvolupament.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3. La naturalesa administrativa de les normes sobre selecció del personal laboral de les administracions públiques i dels actes d'aquestes sobre execució dels processos selectius ha estat acceptada tradicionalment per la jurisprudència, de manera que els conflictes sobre selecció d'aquest personal s'han considerat actes previs al naixement de la relació laboral, subjectes al dret administratiu i fiscalitzables en l'ordre contenciós en aplicació de la teoria dels actes separables.

Partint d'aquesta posició, observem que les particularitats de l'art. 61.7, primer paràgraf, no es fonamenten sobre una especificitat de la relació laboral respecte a la relació estatutària, sinó en una aplicació més flexible dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat en atenció a la naturalesa de les funcions assignades als llocs que poden ser proveïts amb personal laboral. La naturalesa de les funcions d'aquests llocs justificaria que el legislador incorporés el sistema de concurs en igualtat de condicions amb l'oposició i el concurs oposició, a diferència del que estableix pels funcionaris. Aquest tractament diferenciat no impedeix que el model de selecció sigui comú i homogeni pels dos col·lectius i que s'apliqui el mateix sistema de selecció, aspecte essencial en el cas d'un procés selectiu conjunt.

El segon paràgraf de l'art. 61.7 estableix la possibilitat de negociar formes de col·laboració sobre l'actuació de les organitzacions sindicals en el desenvolupament dels processos selectius respectant, s'entén, les limitacions de l'art. 60 LEBEP. Aquesta diferència respecte dels funcionaris podem qualificar-la d'injustificada i poc raonable si considerem que allò negociable sobre selecció té la condició de matèria comuna, atès que són objecte de negociació "*les normes que fixen els criteris generals en matèria d'accés*" (art. 37.1.c LEBEP), normes que inclouen les de la pròpia LEBEP, les lleis de desenvolupament i els reglaments de selecció de tot el personal; el mateix tracte que hauríem de donar a les matèries excloses de la negociació, entre elles, "*la regulació i determinació concreta, en cada cas, dels sistemes i procediments d'accés a l'ocupació pública*" (art. 37.2.e LEBEP). En tot cas, el caràcter facultatiu d'aquesta disposició no hauria de suposar un impediment per a un model de selecció comú i conjunt.

1.5. LA SALVAGUARDA DEL PRINCIPI D'AUTONOMIA LOCAL

Anteriorment hem tingut ocasió de veure com el legislador estatal de règim local, en l'exposició de motius de la LRBRL, utilitza el principi de garantia de l'autonomia local per a justificar l'extensió d'aquesta matèria a l'àmbit dels recursos humans de les entitats locals, que queden inclosos en un títol de la Llei.

El primer que hem de tenir present en relació amb aquest principi és que la CE garanteix l'autonomia de municipis i províncies, però no l'autonomia de la resta d'entitats locals i la de les administracions instrumentals de les entitats locals. Per tant, en cap cas la defensa d'aquesta autonomia podria justificar la intervenció generalitzada en l'àmbit del personal dels ens locals, cosa que va fer la LRBRL. Això, que com hem vist anteriorment va ser possible per causa d'un dèficit estatutari en matèria de funció pública local, ja no ho és, a Catalunya, a partir de l'aprovació de l'EAC 2006.

Respecte al contingut i límits d'aquest principi, sabem que la CE connecta l'autonomia de municipis i províncies amb la defensa dels interessos respectius i requereix l'atribució d'un ventall de competències que la facin possible i garanteixin "la preservació d'una institució en termes que pugui ser reconeguda la imatge que en té la consciència social en cada temps i lloc" (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3). Essencialment doncs, l'autonomia es refereix a les competències dels ens locals que cal salvaguardar. Autonomia que no es manifesta en la regulació substantiva de l'estatut funcional, ja que aquesta és independent de quina administració tindrà atorgades les competències. L'autonomia s'ha de manifestar en el conjunt de competències que s'atribueixin als ens locals, des de l'autoorganització fins les intervencions sectorials d'interès local, passant per la gestió dels mitjans personals propis dels ens, el que constitueix la funció de personal.

La jurisprudència constitucional reconeix a l'Estat la competència per a intervenir en la configuració de l'autonomia de les entitats locals constitucionalment garantides. Sobre aquesta qüestió és important veure els arguments i consideracions de la STC 32/1981, perquè el Tribunal els extreu directament dels preceptes constitucionals, sense supeditar-los al contingut d'un estatut d'autonomia determinat. Segons el FJ 5, amb uns fonaments que seran recollits en altres sentències posteriors:

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

"Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley.

La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario."

Segons el TC, aquesta competència estatal troba cobertura en el concepte de "bases del règim jurídic de les administracions públiques", ja que aquesta expressió engloba les administracions locals segons la STC 214/1989, FJ 1 (citant les precedents SSTC 25/1983, FJ 4; 76/1983, FJ 18 i 99/1987, FJ 2.b). D'acord amb aquesta doctrina l'Estat tindria competència per fixar "principis o criteris bàsics en matèria d'autoorganització i competència" de municipis i províncies, però no per a regular els aspectes substantius d'una matèria determinada. Concretant-ho sobre l'àmbit de personal tindriem que la competència estatal sobre règim local s'ha de limitar a fixar les competències que en matèria de personal corresponen als òrgans de govern dels municipis i de les províncies. Per tant, "la definició de les seves competències i la configuració dels òrgans de govern" de les entitats locals garantides constitucionalment és una facultat de l'Estat.

Aquesta competència estatal "no pot implicar en cap cas l'establiment d'un règim uniforme" ja que, com afirma la mateixa sentència, les comunitats autònomes tenen

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

potestat legislativa —no solament de caràcter reglamentari— per a configurar l'autonomia local.

Situats en aquest punt, caldrà determinar si el títol "règim local" dóna cobertura suficient per a establir el contingut íntegre de l'autonomia local o si es pot o cal acudir a altres títols competencials; de resultar vàlida la segona hipòtesi, caldria analitzar quines són les atribucions del legislador estatal de règim local i quines les del legislador sobre personal local.

Per a donar resposta a la primera qüestió invocarem allò que estableix l'art. 2.1 LRBRL:

"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos."

Aquest precepte ha estat considerat constitucional per la STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 3, i ajustada a la doctrina del propi Tribunal, atès que es limita a fixar uns criteris o principis generals amplis, que es complementen amb els arts. 25.2 i 26 pels municipis i en l'art. 36 per les províncies, de la mateixa llei. Segons el TC:

"Ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión. Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios —que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia—, concreta algo más la L.R.B.R.L. al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna.

Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del art. 2 de la L.R.B.R.L. resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma L.R.B.R.L. han establecido."

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Per tant, l'Estat té competència per dictar les normes bàsiques —els principis o criteris bàsics en matèria d'organització i competència— que garanteixin l'autonomia local en matèria de funció pública local, en la mesura que té competències sobre aquesta matèria. Així es manifesta clarament l'art. 3.1 LEBEP. Per tant, les normes bàsiques que garanteixen l'autonomia local en matèria de personal ja estan contingudes en la LEBEP i en la resta de legislació bàsica relativa al personal del sector públic i no seria adient reproduir-les o incorporar-ne de noves a través de la normativa de règim local. De forma similar, la legislació autonòmica de desenvolupament de la LEBEP ha de respectar igualment el principi d'autonomia local en matèria de personal, completant la delimitació feta per la LEBEP.

Com a conseqüència del que s'acaba d'exposar podem afirmar que el principi d'autonomia local ha de quedar suficientment garantit a través de la legislació d'ocupació pública —bàsica i de desenvolupament— i, amb coherència, no seria justificable que la seva regulació pel que fa a la matèria de personal es traslladés a la legislació de règim local —també bàsica i de desenvolupament—, no en exclusiva, sinó addicionalment amb els preceptes de la LEBEP. Entenem que en cap cas el principi d'autonomia local no és un títol competencial que doni a l'Estat cobertura per a regular el règim del personal local, en contra del que dona a entendre l'exposició de motius de la LRBRL i tal com apareix en el seu articulat.

Seguint aquest criteri, la LEBEP salvaguarda les competències de cada administració en matèria d'ocupació pública, també les de cada entitat local, sense distingir entre les entitats que tenen autonomia reconeguda constitucionalment i les que no la tenen. Concretament, tenim els supòsits següents:

1. La mateixa referència a l'autonomia local en l'art. 3.1 ja implica l'imperatiu per a la legislació estatal i autonòmica de reservar unes competències als ens locals.
2. Els funcionaris de carrera i la resta d'empleats, així com el personal directiu, estan vinculats amb cada administració; en el nostre àmbit, a cada entitat local (art. 9.1 i següents).
3. Correspon a cada administració pública decidir sobre la implantació de les modalitats de carrera professional (art. 16.4).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. L'adopció de mesures per incentivar la promoció interna i la carrera professional (art. 18.4).
5. Establir els sistemes d'avaluació de l'acompliment dels seus empleats (art. 20).
6. La determinació de les retribucions dels funcionaris en pràctiques (art. 26).
7. La determinació de les retribucions del personal laboral a través de la negociació col·lectiva (art. 27).
8. L'aplicació de retribucions diferides (art. 29).
9. La negociació col·lectiva funcionarial (arts. 34 i 36.3) i amb el personal laboral (art. 32).
10. Establir la jornada de treball (art. 47).
11. La selecció del seu personal en el marc de la normativa general (art. 55.2).
12. La possibilitat de negociar amb les organitzacions sindicals la seva col·laboració en el desenvolupament dels processos selectius del personal laboral fix (art. 61.7).
13. L'aprovació de plans d'ordenació del personal (art. 69), l'oferta d'ocupació pública (art. 70), a estructurar els recursos humans i ordenar els llocs de treball (arts. 72 i següents).
14. A proveir els llocs de treball de la seva organització (art. 78).
15. A exercir la potestat disciplinària del seu personal amb l'excepció d'allò disposat per la DA 2a, apartat 6 (art. 94).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

A partir d'aquí cal precisar de quina manera la legislació catalana de funció pública ha de respectar aquestes regles bàsiques protectores de l'autonomia local, qüestió sobre la que es poden defensar dues vies alternatives:

1. Considerar-les com a regles de mínims que en tot cas ha de respectar el legislador autonòmic.

2. Considerar-les com a regles que efectuen una primera delimitació, general i bàsica, de l'autonomia i que, com a tals, podran ser desenvolupades pel legislador autonòmic atenent a "les característiques de l'activitat pública..." (art. 2.1 LRBRL).

La comprensió de l'abast de les normes bàsiques s'ha d'interpretar a partir de la configuració que el legislador de la LEBEP fa en cada cas. En general, les competències reconegudes a cada administració pública són executives i de gestió, que es traduiran en l'adopció d'actes administratius i no en l'aprovació de disposicions generals.

Pel que fa referència als processos selectius, la Llei atorga a cada administració la competència per aprovar l'oferta pública i per efectuar la selecció del seu personal en el marc de la normativa general. Cosa que es tradueix, com hem dit, en la tramitació dels expedients de selecció que comprèn l'aprovació de les convocatòries i les bases que les han de regir i en la gestió de tots els tràmits del procediment selectiu fins a culminar amb el nomenament dels funcionaris o la formalització del contracte de treball. Cosa que farà dins del marc de la normativa general, LEBEP i legislació de desenvolupament.

La Generalitat haurà de concretar la normativa sobre contingut i aprovació de l'oferta d'ocupació pública i de les convocatòries i les bases que les han de regir, sobre publicitat de les anteriors i dels tràmits del procediment de selecció, sobre composició i funcionament dels òrgans de selecció, sobre el contingut i desenvolupament de les proves i sobre la valoració dels mèrits.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

De tot el que s'acaba d'exposar es desprèn:

1. Que la normativa general aplicable a la selecció del personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de les entitats locals catalanes pot ser coincident si així ho decideixen les instàncies autonòmiques —Parlament i Govern— de les que depèn en exclusiva la decisió.
2. Dins d'aquest marc legal cada administració pot concretar el contingut de cada procés selectiu. Per tant, podran ser continguts comuns en la mesura que s'acordi per totes les administracions implicades, en particular cada entitat local.
3. En virtut del principi d'autonomia local, correspon a cada entitat local aprovar l'oferta d'ocupació pública, les convocatòries i les seves bases. En conseqüència, la realització de convocatòries i processos conjunts requerirà l'acord exprés de cada administració amb la de la Generalitat, que s'haurà de materialitzar a través dels instruments propis de les relacions interadministratives en l'àmbit local contingudes en la legislació bàsica de règim local, d'acord amb les previsions de l'art. 9 LRJAP.

CAPÍTOL 2

ASPECTES ORGANITZATIUS DE LA FUNCIO DE SELECCIO

2.1. INTRODUCCIO

L'objecte del present capítol es centra en proposar un nou model d'organització de la funció de selecció dels empleats públics. Un model organitzatiu d'accés a l'ocupació pública del qual es pugui afirmar que aporta agilitat, sense que això impliqui una vulneració dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. Segurament es poden proposar diverses formes d'organització de la funció de selecció que conjuminin l'agilitat del procediment amb la valoració de la capacitat de les persones. Nosaltres, sobre la base del que preveu l'art. 61.4 LEBEP, proposarem la creació d'un organisme tècnic de selecció amb competència per a l'organització i execució dels processos selectius dels empleats públics al servei de les Administracions públiques catalanes.

En aquests moments, després de l'aprovació de la LEBEP i a l'espera que el legislador català aprovi una llei de funció pública que en desenvolupi els principis generals, hauríem de reflexionar sobre els resultats obtinguts amb el vigent model d'accés a l'ocupació pública —o, més aviat, hauríem de parlar dels resultats derivats de la inexistència d'un model definit d'accés a l'ocupació pública?—.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Com s'intentarà exposar en el transcurs de les següents pàgines, la radiografia que ens dóna la percepció que els agents implicats tenen de l'actual organització del sistema d'accés a l'ocupació pública, ens obliga a qüestionar-nos la seva eficàcia i a intentar proposar un nou model d'accés que, en la mesura del possible, tracti de donar solució als problemes i *handicaps* que presenta el model vigent.

2.2. DIAGNOSI DE LA SITUACIÓ ACTUAL

Si preguntéssim als gestors de recursos humans quina és la seva valoració de l'actual organització de la funció de selecció, sospitem que la qualificació final difícilment arribaria a un aprovat. Segurament la rigidesa del procediment selectiu, la seva falta d'agilitat, i el seu cost econòmic i de recursos humans, conformarien el conjunt de factors negatius que afecten el sistema vigent.

Però si traslladéssim aquesta qüestió a la ciutadania i els demanéssim quina és la valoració que els mereix l'actual sistema de selecció dels empleats públics, probablement la qualificació encara resultaria més baixa. L'opacitat del sistema i la sensació que en l'accés a l'ocupació pública influeixen factors aliens als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, serien, en aquest cas, els motius del suspens.

Potser obtindríem una valoració més positiva si féssim la mateixa pregunta al personal interí, ja sigui funcionarial o laboral, el qual, en molts casos, accedí a l'ocupació pública mitjançant el tràmit d'urgència¹⁸. Aquest personal inevitablement comptarà amb un cert avantatge si participa en el procés de selecció per accedir a la condició de funcionari de carrera o de personal laboral fix.

Tot plegat, ens dóna com a resultat una radiografia que podríem qualificar de preocupant, fins al punt que creiem que no ens equivoquem quan afirmem que per part de tots els agents implicats està assumida la idea que a la funció de selecció li és

¹⁸ D'acord amb el que preveuen l'art. 125.2 TUFPC, segons el qual "excepcionalment, per causa d'urgència apreciada per l'Administració, es pot nomenar personal interí o contractar personal laboral temporal directament, sense necessitat de convocatòria", i l'art.94.1 RPSEL, d'acord amb el qual "el personal interí i el personal laboral temporal no permanent són seleccionats mitjançant convocatòria pública i pel sistema de concurs, llevat dels casos de màxima urgència."

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

inherent un cert grau de patologia. S'accepta com a part del procés l'existència de certes irregularitats que, no obstant això, no arriben a invalidar el resultat.

Aquesta situació ens ha de fer reflexionar seriosament sobre un aspecte tant cabdal de la funció pública com ho és el propi accés. Hem de tenir molt present que la selecció no és un mer acte declaratiu en virtut del qual es reconeixen determinats drets a unes persones que ja tenen la condició d'empleades públiques, sinó que és el procés necessari mitjançant el qual les persones poden adquirir aquella condició, amb garantia dels principis constitucionals. En altres paraules, sense selecció no hi hauria ocupació pública.

Però podem defensar el procés d'adquisició de la condició d'empleat públic i, fins i tot, la seva mateixa existència, si aquest conté irregularitats? O és que potser hem d'assumir que, sigui quina sigui l'organització de la funció de selecció per la qual opti el legislador, és inevitable l'existència d'irregularitats, fruit de l'aplicació de criteris extrajurídics?

Certament la pregunta plantejada és molt complexa de resoldre: la seva resposta hauria de prendre com a punt de partida la cultura institucional de cada societat i aquesta és una qüestió que no podem abordar en aquest capítol en tota la seva extensió. Però del que sí que estem convençuts és que és possible una altra organització de la funció de selecció, diferent de l'actual, que allunyi les patologies a les quals ens hem referit i que promogui el respecte dels principis de mèrit i capacitat en l'accés a l'ocupació pública.

Ara bé, l'anàlisi de les irregularitats o les deficiències en les quals pot incórrer la funció de selecció no pot fer recaure tota la responsabilitat en la idoneïtat del model organitzatiu. Aquesta anàlisi seria incompleta. I és que, en ocasions, la utilització de fórmules de selecció allunyades del model legalment establert respon a factors que res tenen a veure amb la seva rigidesa o lentitud, sinó amb motius que, de nou, qualificarem d'extrajurídics.

Que la vigent organització de la funció de selecció es pot millorar és innegable, però aquesta millora, estem convençuts, també la podem exigir respecte dels futurs models organitzatius. La societat sempre va per davant del Dret i, qualsevol sistema

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

que es tipifiqui, per més excel·lent que sigui, sempre serà susceptible de ser millorat. Així les coses, estigui vigent l'actual model d'organització de la funció de selecció o ho estigui qualsevol altre, serà necessari que actuem en conseqüència i, en qualsevol cas, no és sobrer recordar que l'Administració serveix amb objectivitat els interessos generals i actua amb subjecció plena a la Constitució, a la Llei i al Dret.

En aquest sentit, és necessari que tots els agents implicats, polítics, gestors de recursos humans i representants sindicals assumeixin, com una prioritat, un canvi en la manera d'actuar en l'àmbit dels recursos humans. Un canvi que posi l'accent en la necessitat de:

1. Dur a terme una planificació dels recursos humans. És indispensable que les àrees competents en matèria de recursos humans puguin realitzar una bona previsió i detecció de les necessitats de personal.

És innegable que la necessitat d'incorporar personal de nou ingrés no sempre pot ser detectada amb la suficient antelació, però tampoc es pot afirmar que el nomenament de personal respongui sempre a raons de necessitat i urgència.

2. Evitar que el nomenament de personal temporal, funcional o laboral, es converteixi en la forma ordinària d'accés a la funció pública. Caldria reconduir el recurs a la temporalitat a les circumstàncies que estableix la Llei, i no convertir-la en la forma ordinària d'accés a la funció pública.

Entenem que són diverses les causes que poden portar a les Administracions públiques a emprar de manera reiterada la interinitat com la forma normal o ordinària d'accés a l'ocupació pública:

1. En primer lloc, la major agilitat que aquests nomenaments suposen respecte la selecció del personal funcionari de carrera i del personal laboral fix. Pensi's que sovint el nomenament del personal interí es realitza amb caràcter de màxima urgència i sense convocatòria pública, de manera que es procedeix directament al nomenament o contractació del candidat que reuneix els requisits generals per a ocupar el lloc que es vol proveir.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. En segon lloc, la major flexibilitat que aquests nomenaments ofereixen pel que fa al sistema selectiu. Com hem dit en el punt anterior, existeix la possibilitat de fer un nomenament o una contractació directament en els supòsits de màxima urgència. I, per als supòsits en què no concorri aquella urgència, el sistema selectiu del personal temporal és amb caràcter general el concurs de mèrits.

3. I, en darrer lloc, la manca de la nota de permanència del personal nomenat o contractat. La interinitat dóna a l'Administració pública un període de temps suficient per poder confirmar que el candidat seleccionat és el més adient per al lloc de treball que es desitja ocupar de manera permanent. En aquest sentit, la interinitat es converteix en una mena de llarg període de prova.

Però si bé és cert que el recurs a la interinitat, utilitzat com la forma ordinària d'accés a l'ocupació pública, aporta una flexibilitat i una agilitat que no ofereix la vigent organització de la funció de selecció del personal permanent, aquest recurs també ens mostra una altra vessant menys positiva, ja que en moltes ocasions es converteix en la porta d'accés - més o menys senzilla - a l'ocupació pública. Així doncs, aquest accés es realitzaria, en moltes ocasions i segons el que acabem d'exposar, en dues fases: la primera consistiria en el nomenament o contractació com a personal interí per a cobrir plaça vacant; la segona, un temps després, vindria donada per la convocatòria ordinària de la plaça, en la qual la persona que estigués desenvolupant les funcions amb caràcter interí tindria un clar avantatge.

2.3. EL PRINCIPIS QUE HAN D'INFORMAR L'ORGANITZACIÓ DE LA FUNCIÓ DE SELECCIÓ

Com s'hauria d'organitzar la selecció dels empleats públics per tal de superar els aspectes menys positius als quals ens acabem de referir?

Per a poder dissenyar qualsevol model organitzatiu és necessari que prèviament definim què es allò que pretenem aconseguir: cal que identifiquem la finalitat que volem assolir amb l'organització de la funció de selecció i, acte seguit, dissenyar un model que faci possible la seva consecució.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

De fet, és la mateixa Constitució Espanyola la que ens indica, en part, quina ha de ser aquella finalitat. De conformitat amb l'art. 103.3, la selecció dels empleats públics es realitzarà amb observació del principi de mèrit i capacitat, amb l'objectiu de seleccionar les persones més capacitades per al desenvolupament de les funcions públiques. Aquest principi, juntament amb el d'igualtat, ha d'informar tots i cadascun dels aspectes que incideixen en la selecció - des del contingut de les proves, fins a les modalitats de selecció, passant per la composició dels òrgans seleccionadors -, inclòs el model d'organització de la funció de selecció per al qual opti el legislador català.

En aquest sentit, la funció de selecció ha de ser quelcom més que l'instrument a través del qual l'Administració pública satisfà les seves necessitats d'incorporació de personal; ha de permetre i garantir que les Administracions públiques seleccionin el personal millor qualificat. En conclusió, la funció de selecció no és una finalitat en si mateixa, sinó que és el vehicle per dotar a l'Administració dels professionals més capacitats per satisfer, de conformitat amb els principis d'objectivitat i eficàcia, els interessos generals (103.3 CE).

Però l'organització de la funció de selecció, a més de garantir que l'Administració seleccionarà les persones més capacitades entre tots els possibles candidats, ha de permetre que aquesta tasca es digui a terme de forma àgil. De fet, la manca d'agilitat que comporta l'encotillada organització de la funció de selecció actualment vigent, si més no pel que fa a alguns dels seus aspectes, és una de les causes que en ocasions porten a les Administracions públiques a seleccionar el seu personal al marge d'allò previst legalment. No estem dient que la vigent organització de la funció de selecció obliga, inevitablement, a seleccionar els empleats públics obviant alguns dels requeriments que el legislador ha previst; però sí que, en moltes ocasions, hi ha necessitats urgents que no poden esperar a ser cobertes a través del procediment legalment previst, entre d'altres motius, perquè aleshores l'Administració no podria satisfer els interessos generals. Sigui com sigui, la manca d'agilitat de l'actual organització de la funció de selecció fa que els actors públics busquin sistemes alternatius al legalment establert, amb la conseqüent vulneració dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat.

En definitiva, tres són els objectius que hauran d'informar l'organització de la funció de selecció si volem que la nostra Administració sigui una Administració professional, amb

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

capacitat per a donar resposta a tots els reptes que l'ordenament jurídic li imposa, d'acord amb els principis d'objectivitat i eficàcia:

1. Que permeti una selecció àgil.
2. Que sigui transparent.
3. Que garanteixi que se seleccionaran les persones més adequades per al desenvolupament de les funcions públiques.

2.3.1. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha de ser capaç d'agilitar el procés d'accés a la funció pública

De conformitat amb l'art. 55.2, lletra f) LEBEP, l'agilitat ha de ser uns dels principis que informen la selecció dels empleats públics. Tot i que, fins a l'aprovació de la LEBEP, res impedia que l'agilitat informés qualsevol organització de la funció de selecció —de fet, sempre ha estat un dels factors que més han demandat els gestors de recursos humans responsables de l'execució dels processos de selecció— ha estat amb el nou marc jurídic estatutari que el legislador bàsic ha volgut donar-li la mateixa rellevància que a la resta de principis rectors que informen la funció selectiva i, en conseqüència, l'ha recollit a l'art. 55 de manera expressa.

La referència de la LEBEP al principi d'agilitat, que apareix no tan sols a l'art. 55 sinó també a l'art. 10 en relació amb el personal funcionari interí, va acompanyada, en tots dos casos, del requeriment que dita agilitat no comporti una minva de l'objectivitat i que respecti els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat. En definitiva, el legislador bàsic ha volgut, i així ho ha tipificat expressament, que la funció de selecció conjumini els objectius als quals ens hem referit: que el procediment sigui àgil i que permeti la selecció dels candidats més competents.

En aquest sentit, la creació d'un organisme tècnic la finalitat del qual sigui, únicament, procedir a la realització dels processos de selecció, pot aportar unes cotes d'agilitat de les quals ara no disposem. A través d'aquest organisme tècnic es gestionaria qualsevol tràmit relacionat amb el procés de selecció: l'elaboració de les convocatòries i les

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

corresponents bases, la seva publicació, la designació dels òrgans de selecció, la realització de proves de caràcter tècnic, inclosos els tests psicotècnics i entrevistes, la gestió dels cursos de formació, etc.

Pensi's en tots els tràmits als quals acabem de fer referència amb relació als processos de selecció que ha de convocar cada Administració pública, en els quals moltes vegades es convoca una sola plaça¹⁹: elaboració i publicació de la convocatòria i les bases per al procés de selecció d'una plaça d'auxiliar administratiu, la creació del corresponent òrgan de selecció, la realització de les proves, etc. I el mateix referit al procés de selecció per a la cobertura d'una plaça de tècnic superior, i el mateix referit a la cobertura de les places d'agents de la policia local, i un llarg etcètera.

És indubtable que aquesta gestió requereix d'uns recursos econòmics, personals i de temps dels quals moltes Administracions no disposen i, encara menys, si ens referim als ens locals. Aquesta manca de recursos comporta que les Administracions hagin de gestionar la funció de selecció prioritant les convocatòries en atenció als recursos disponibles en cada moment, i posposant la gestió de la resta de convocatòries per a quan es disposi de més temps i recursos. Tanmateix, si la necessitat d'incorporar personal de nou ingrés és urgent i no pot esperar a la realització del corresponent procés ordinari de selecció, l'Administració haurà de recórrer al nomenament o contractació de personal interí, i si cal mitjançant el tràmit d'urgència.

2.3.2. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha de dotar de transparència el procés d'accés a l'ocupació pública

En un doble sentit:

1. Transparència mitjançant una difusió adequada i suficient de la necessitat d'incorporar personal de nou ingrés²⁰. És cert que la legislació vigent imposa l'obligació de procedir a la publicació de les convocatòries i les seves bases en els butlletins i diaris oficials, però ens preguntem si aquesta és la millor forma

¹⁹ Ens remetem al Capítol 6 d'aquest mateix treball, el qual analitza diferents propostes per agilitar els processos de selecció

²⁰ Per a un major aprofundiment d'aquest tema, ens remetem de nou al Capítol 6.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

de donar la difusió necessària a les convocatòries. Estem realment garantint que totes les persones interessades en tindran coneixement? I si la resposta és negativa, podem afirmar que el procés és transparent o, si més no, tot el transparent que podria arribar a ser?

Les actuals formes de comunicació social fan que Internet sigui el canal més utilitzat per a obtenir la informació que hom pot necessitar d'una manera ràpida, senzilla i gratuïta. En aquest sentit, creiem que l'organització de la funció de selecció no pot desconèixer aquesta realitat i, en conseqüència, hauria de regular que Internet es convertís en el canal a través del qual es doni compliment al principi de publicitat. Per tant, proposem la creació d'un portal d'Internet d'accés lliure gestionat per l'organisme tècnic encarregat de la selecció, on els ciutadans puguin assabentar-se, de manera senzilla, de les ofertes d'ocupació pública i de les convocatòries de totes les Administracions catalanes.

En relació a l'oferta d'ocupació pública, hi tornarem més endavant, la seva incorporació al web de l'organisme de selecció no substituiria la necessària publicació al DOGC que ve imposada per via de l'art. 70 LEBEP. Quant a les convocatòries i les seves bases, la publicació a través del web de l'organisme de selecció donaria compliment al mandat previst a l'art. 55 LEBEP.

De fet, l'art. 55 LEBEP imposa l'obligació de publicar les convocatòries i les seves bases, però sense concretar el mitjà a través del qual cal fer-ho. En aquest sentit, creiem que la publicitat de les convocatòries i de les seves bases a través del portal d'Internet de l'organisme encarregat de la selecció garantiria la màxima difusió de la convocatòria dels processos selectius.

2. Transparència garantida a través l'aplicació efectiva del principi constitucional de mèrit i capacitat.

En ocasions, la funció de selecció integra inevitablement un component subjectiu de la persona o persones que han de realitzar-la. Com ja hem posat de manifest al llarg d'aquest treball, és molt difícil que en determinades actuacions no entrin en joc elements extrajurídics.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Amb l'objecte de garantir que el principi que regirà la selecció serà únicament el de mèrit i capacitat i, en conseqüència, per diluir el pes dels components subjectius o extrajurídics, pot ser molt adequada una separació entre l'organisme encarregat de realitzar la funció de selecció i l'Administració per a la qual han de prestar serveis els candidats. I no tan sols perquè aquest aconsellable distanciament aportaria perspectiva sobre la funció selectiva, sinó també i sobretot, perquè la selecció la duria a terme un organisme tècnic, integrat per persones amb coneixements i habilitats en matèria selectiva que garantirien la selecció de les persones més capacitades per al desenvolupament de les funcions corresponents.

2.3.3. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha de centrar l'accés a la funció pública en el mèrit i la capacitat dels aspirants

Sobre la importància que els processos de selecció els condueixin persones amb les habilitats i els coneixements necessaris, se n'ocupa abastament un altre capítol d'aquest projecte. Aquí únicament volem reiterar la idea que no serveix de res una organització de la funció de selecció que garanteixi l'eliminació d'elements subjectius o extrajurídics si, posteriorment, l'avaluació dels candidats no és portada a terme per persones amb la capacitat necessària.

A més, la professionalització de la funció selectiva, és a dir, la seva execució per part de persones amb els coneixements i les habilitats necessàries, garanteix que se'n pugui predicar l'objectivitat sigui quin sigui el sistema selectiu emprat: tan objectiva pot ser una oposició on l'aspirant hagi de demostrar els seus coneixements respecte d'un temari preestablert, com un concurs de mèrits acompanyat d'altres proves, com ara una entrevista o un test psicotècnic. En altres paraules, cap sistema selectiu és en si mateix arbitrari o subjectiu, sinó que és la manca de la necessària preparació tècnica dels òrgans de selecció el factor que pot ocasionar aquestes desviacions.

2.4. LA CREACIÓ D'UN ORGANISME TÈCNIC I PERMANENT DE SELECCIÓ

En les pàgines següents, proposarem una organització de la funció de selecció informada pels principis als quals acabem de fer referència i que desenvolupi la previsió continguda a l'apartat 4 de l'art. 61 LEBEP:

"Las administraciones públicas podrán crear órganos especializados y permanentes de selección para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública."

Proposarem un model comú de selecció en el qual les activitats que integren la funció de selecció siguin dutes a terme des d'una única instància: un organisme tècnic, integrat per persones especialistes en l'àmbit selectiu, i amb competència plena per a realitzar la selecció i formació del personal al servei de qualsevol Administració pública catalana. L'objectiu és gestionar l'accés a la funció pública catalana a través d'un únic organisme tècnic²¹.

Aquesta proposta no pretén alterar la facultat dels òrgans competents per a procedir al nomenament i la contractació del personal al servei del sector públic —competència que seguirà essent exercida per qui ho venia fent fins ara—, sinó que vol oferir una alternativa a l'organització de la funció selectiva actual, la qual es caracteritza pel fet que es porta a terme directament per part de l'Administració que ha de nomenar o contractar el personal. En el model comú de selecció que descriurem, l'activitat selectiva i la competència per a nomenar o contractar seran executades en instàncies diferents: la funció de selecció l'exercirà l'organisme tècnic, però la decisió sobre el candidat a nomenar o contractar, d'entre els aspirants que hagin superat el procés selectiu, correspondrà a l'Administració en la qual aquest s'integrarà²².

²¹ En el mateix sentit, el *Llibre Blanc de la funció pública Catalana* proposa la creació d'un "organisme especialitzat i professional que, per compte i en representació de totes les Administracions catalanes, dugui a terme tots els procediments que s'inicien amb la publicació conjunta de les diferents ofertes d'ocupació i finalitzen amb la gestió integrada dels procediments de reclutament i d'accés a la funció pública", capítol VI, L'accés a la funció pública, pg. 135 i següents.

²² De fet, el de la selecció no és l'únic àmbit on la LEBEP ha previst la possibilitat de crear òrgans especialitzats la finalitat dels quals sigui, entre moltes d'altres, la de separar de l'àmbit de referència les instàncies que porten a terme les diferents activitats que integren les funcions. L'apartat segon de l'art. 33

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2.4.1. Quina forma jurídica ha d'adoptar l'organisme tècnic de selecció²³

La complexitat organitzativa és una de les característiques de les actuals Administracions. Aquesta complexitat es manifesta de manera especialment intensa en la contínua i sistemàtica creació d'ens instrumentals per al compliment de determinats fins públics sectorials i específics²⁴. A través d'aquests ens s'intenta trobar una resposta organitzativa a funcions que segurament necessiten un reforç de l'autonomia, amb establiment de regles que garanteixin la transparència de les seves actuacions i decisions, amb la finalitat d'evitar qualsevol influència externa que posi en qüestió la seva neutralitat. Garantir la transparència resulta decisiu, i no solament facilita el control extern de les decisions sinó que també n'afavoreix el control intern.

Dins d'aquest actual marc de complexitat estructural, la qüestió a resoldre és quina forma organitzativa necessitem per a dur a terme l'activitat de selecció, tenint en compte les possibilitats que es deriven de l'art. 61.4 LEBEP.

En primer lloc, cal tenir present que qualsevol proposta sobre la forma organitzativa ha de partir del contingut i la naturalesa de les funcions a desenvolupar.

disposa que les Administracions Públiques podran encarregar el desenvolupament de les activitats de negociació col·lectiva a òrgans de naturalesa estrictament tècnica, els quals ostentaran la seva representació en la negociació, sense perjudici de la ratificació dels acords als quals s'hagi arribat per part dels òrgans de govern o administratius competents.

A Itàlia aquesta possibilitat ja ha estat portada a terme a través de l'*Agenzia per la rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni* (<http://www.aranagenzia.it>), que és un organisme tècnic de dret públic dotat de personalitat jurídica pròpia i que gaudeix d'autonomia organitzativa. L'ARAN ostenta la representació legal de totes les Administracions públiques en matèria de negociació col·lectiva.

En aquest sentit, SALA FRANCO, T., en relació amb la possibilitat que estableix l'art.33.2 LEBEP, afirma que *"esta experiencia ya se ha dado en otros países (Italia, por ejemplo, a través de una agencia específica para estos fines) agilizando y profesionalizando así la negociación colectiva frente al desconocimiento en las técnicas negociadoras de muchos responsables políticos (municipales, sobre todo) y facilitando una negociación "menos condicionada" por elementos políticos (próximas elecciones) o por razones personales"*, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, LexNova, Valladolid, segunda edición, marzo de 2008, pg. 305.

²³ Prenem en consideració les aportacions realitzades per CASTRO i MASALÍAS, M. realitzades en el seu treball de recerca del Metratge en Funció Directiva, *Proposta Organitzativa de les funcions de formació selecció per a les administracions públiques catalanes* (Barcelona, abril 2008).

²⁴ Administraciones Instrumentales, de FERNÁNDEZ FARRERES, G, en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid 2004, pg. 341 y sg.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Per a l'anàlisi d'aquesta matèria partirem del fet que el nostre ordenament jurídic estableix una reserva de l'exercici de potestats públiques en favor de l'Administració: l'Administració es reserva les funcions que impliquen exercici de potestats públiques o de poder públic, és a dir, aquelles que exterioritzen una activitat administrativa amb incidència directa sobre la situació jurídica de tercers. En canvi, pot traslladar als subjectes privats l'exercici d'aquelles funcions que comporten una tasca d'auxili o de recolzament tècnic. Així doncs, mentre que l'Administració és l'única competent per a prendre decisions vinculants per a tercers, els subjectes privats poden executar actuacions materials o tècniques, respectant en tot cas les directrius fixades per l'Administració.

Si traslладem aquestes reflexions al procediment per a l'elaboració dels actes administratius, hauríem de diferenciar entre l'actuació resolutòria i de decisió, que és la que conté la declaració de voluntat susceptible d'afectar els interessos de tercers i que, en conseqüència, comporta l'exercici de potestats públiques, del conjunt d'actuacions prèvies a la resolució final de contingut tècnic. La primera actuació necessàriament ha de ser executada per l'Administració, mentre que l'exercici de la segona pot ser traslladat a subjectes privats, donat el seu caràcter merament tècnic.

És necessari, doncs, que precisem en què consisteix l'activitat d'organitzar processos selectius. En principi, tres són les activitats que conformarien aquesta tasca i que considerem que hauria d'exercir l'organisme de selecció:

1. Activitat jurídica de la selecció. És aquella activitat de l'organització de la funció selectiva que comprendria l'elaboració de l'oferta integrada d'ocupació amb les necessitats de personal de nou ingrés de les Administracions públiques catalanes, a la qual farem referència més endavant, així com l'aprovació i publicació de les convocatòries i les corresponents bases de selecció.

Aquesta primera activitat de la funció de selecció comprèn funcions públiques de caràcter administratiu que comporten l'exercici de potestats administratives, de tal manera que la seva execució haurà de ser portada a terme a través de fórmules organitzatives de dret públic.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. Activitat material o tècnica de la selecció. És l'activitat consistent en executar cadascun dels processos selectius, que comprendria l'elaboració dels exercicis d'acord amb allò que disposin les bases de les convocatòries, la seva execució i la posterior puntuació de les proves realitzades. Dins d'aquesta activitat també s'inclouria l'activitat de formació que integri la funció selectiva.

Les actuacions que integren l'activitat material són merament d'auxili o de recolzament tècnic. Per aquest motiu, podrien gestionar-se directament per part de l'Administració o bé ser objecte d'encàrrec a un tercer.

En qualsevol cas, és necessari tenir present que la gestió dels processos selectius i accions formatives requereix disposar d'un grau d'autonomia i especialització considerable. La necessitat de comptar amb un nombre important de personal qualificat, i la complexitat i singularitat d'aquestes funcions, aconsellen que siguin dutes a terme per part d'un organisme dotat d'un cert grau d'autonomia funcional.

3. Avaluació i resolució dels processos selectius a través del corresponent òrgan o comissió de selecció²⁵.

L'òrgan de selecció realitzarà la valoració de cadascun dels aspirants en atenció a la puntuació referida a cada prova o exercici realitzat. La qualificació i valoració de les proves realitzada pels òrgans de selecció constituïts segons els principis d'imparcialitat, professionalitat, especialitat i objectivitat, amb subjecció estricta a les determinacions de les bases de la convocatòria, constitueix el que s'ha anomenat judici tècnic o discrecionalitat tècnica.

La composició i el funcionament dels òrgans de selecció està regulada per normes administratives i tot el procediment de selecció està regulat igualment pel dret administratiu. També s'aplica el règim de recursos administratius contra les actuacions dels òrgans de selecció i de l'autoritat que els designa: contra els actes definitius i les resolucions de l'òrgan de selecció i contra aquells

²⁵ En relació als òrgans de selecció, la seva composició i el seu funcionament, ens remetem al Capítol 3 d'aquest treball.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

actes de tràmit que decideixin directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinin la impossibilitat de continuar en el procés selectiu o produeixin indefensió o perjudici irreparable a drets o interessos legítims, els interessats podran interposar recurs d'alçada davant l'autoritat que hagi nomenat el president de l'òrgan de selecció, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la seva publicació o notificació.

Aquesta darrera activitat de la funció de selecció, igual que l'activitat jurídica, comprèn funcions públiques de caràcter administratiu que comporten l'exercici de potestats administratives, de tal manera que la seva execució també haurà de ser duta a terme a través de fórmules organitzatives de dret públic.

De tot el que hem dit fins ara, podem concloure que la funció de selecció s'hauria de dur a terme a través d'una forma organitzativa de dret públic actuant sota un règim també de dret públic. Tan sols les funcions que integren l'activitat tècnica de la selecció podrien ser executades per subjectes privats.

Malgrat la possibilitat que l'activitat tècnica de la selecció pugui ser executada per subjectes privats, segons el que acabem de dir, l'estreta connexió existent entre el contingut d'aquesta activitat i les funcions que integren les activitats jurídica i d'avaluació i resolució, aconsella que el conjunt de totes tres sigui duta a terme des d'una mateixa estructura organitzativa, sense perjudici que de forma puntual es pugui encarregar a tercers privats l'execució de determinades funcions materials de suport.

Sobre la base de tot el que s'acaba d'exposar: quines són les diferents figures organitzatives que pot emprar l'Administració de la Generalitat per a atendre aquestes funcions?

1. Un òrgan administratiu de la pròpia Administració de la Generalitat.

Actualment, l'Administració de la Generalitat organitza la funció de selecció del seu personal a través d'un òrgan del Departament de Governació i Administracions Públiques, la Subdirecció General de Selecció, Provisió i Mobilitat, dependent de la Direcció General de la Funció Pública de la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En general, es considera que aquest model organitzatiu és el que ofereix un menor grau d'autonomia i flexibilitat, ja que els òrgans administratius actuen sotmesos al règim administratiu amb caràcter general i, solament per a aquelles excepcions legalment previstes, actuen d'acord amb el dret privat.

2. Un ens instrumental de l'Administració de la Generalitat que prengui la forma d'organisme autònom.

De conformitat amb el que preveu l'art. 3 TREEPC, mitjançant una llei del Parlament es podran constituir organismes autònoms de la Generalitat que realitzin operacions o prestin serveis de caràcter principalment industrial o financer. La llei de creació ha de determinar les funcions, els recursos econòmics que li seran assignats i les bases de la seva organització i règim jurídic. Correspon al Govern, mitjançant decret, desenvolupar la seva organització, aprovar els seus estatuts i determinar el departament al qual queden adscrits²⁶.

Segons aquesta definició, els organismes autònoms actuen sota la dependència del departament al qual estan adscrits, de manera que aquests n'exerceixen la direcció i control. D'altra banda, la persona que ocupa el càrrec de director de l'organisme, fruit d'aquesta nota de dependència, és nomenada i separada pel conseller del departament corresponent, lliurement i en atenció a criteris d'estricta confiança política (sense perjudici que la llei de creació pugui establir altra cosa)²⁷.

3. Un ens instrumental de l'Administració que prengui la forma d'una Administració independent (o agència).

La fórmula de l'agència es percep per part de diversos especialistes de l'àmbit de la funció pública i per una part de l'estament polític, com la solució idònia per

²⁶ I en termes similars s'expressa l'art. 43.2 LOFAGE, en establir que "los organismos autónomos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito el organismo".

²⁷ Com a exemple d'organisme autònom es pot citar l'EAPC, creat mitjançant la Llei 4/1987, de 24 de març.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

a portar a terme la funció de selecció del personal autonòmic i local català²⁸. Això no obstant, cal precisar que no existeix a l'ordenament jurídic català cap norma que contingui la regulació de les agències, ni tan sols cap norma que contingui una definició d'aquest tipus d'ens instrumental.

Però el cert és que l'Administració independent no és una figura desconeguda com a forma d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya²⁹.

Les Administracions independents són organismes que formen part de l'Administració a la qual resten adscrites, si bé no estan sotmeses a les directrius dels òrgans de direcció política. La forma jurídica organitzativa d'aquest tipus d'ens instrumental no respon a cap de les figures tipus establertes amb caràcter general per la legislació autonòmica³⁰, però aquestes no exhaureixen les modalitats organitzatives que pot adoptar l'Administració de la Generalitat per a l'exercici descentralitzat de les seves competències. En efecte, l'EAC remet a la llei la possibilitat de crear ens institucionals o

²⁸ En canvi, l'Informe de la *Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado público*, no fa cap proposta sobre la fórmula organitzativa a adoptar per a la funció de selecció i, més aviat, considera que no és necessari adoptar la d'agència o la d'un altre ens públic amb personalitat jurídica: "*La Comisión entiende que las Administraciones más grandes y capaces deberían contar con un órgano semejante –no parece necesario, aunque sea posible, que se configure como agencia o se dote de personalidad jurídica-, que asumiría la organización de los procesos de selección de todo el empleo público de su ámbito, incluido el de los entes instrumentales dependientes de aquéllas, o, por lo menos, supervisaría a priori la adecuación de todo proceso selectivo a realizar, además de contar con otras funciones de estudio y propuesta en la materia. Los órganos en cuestión deberían estar dotados de un estatuto de independencia funcional, incluyendo la estabilidad en el cargo durante un plazo razonable de su presidente y los miembros de sus consejos u órganos colegiados.*" (pg. 100). Tampoc es refereix a la figura de l'agència el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana* (Departament de Governació i Administracions Públiques, 2005). Entre les propostes que formula, hi ha la de constituir una "Oficina pública de selecció", com a organisme encarregat de la selecció del personal de totes les Administracions catalanes, sense concretar cap aspecte organitzatiu (pg. 149 i següents).

²⁹ Podem prendre com a exemple el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que és una autoritat administrativa independent, amb rang d'institució estatutària de la Generalitat de Catalunya, en virtut del que preveu l'art. 82 de l'Estatut d'Autonomia, que exerceix el gruix principal de les seves competències en matèria de comunicació audiovisual a l'empara de la seva llei de creació, la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

En l'àmbit estatal, la LOFAGE, a la Disposició Addicional 10a., preveu l'existència d'aquest tipus d'ens en afirmar que es podran constituir nous organismes públics, diferenciats dels organismes autònoms i de les entitats públiques empresarials, que es regiran per la seva legislació específica en aquells aspectes que siguin necessaris per fer plenament efectiva la seva independència. Això, a més dels creats ja en la pròpia LOFAGE, com és el cas del Banc d'Espanya (Disposició Addicional 8a.), la *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, entre altres (Disposició Addicional 10a.).

³⁰ Figures organitzatives tipus a les quals es refereixen el TREEPC i el TRLFPC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

instrumentals per al compliment de determinats fins públics³¹, llei que pot establir tipologies d'ens públics de caràcter general, o ens públics de caràcter singular.

Entre aquests ens singulars es troben els que la doctrina anomena autoritats o Administracions independents, agències o organismes reguladors. Aquests ens públics independents, a diferència dels ens de dret públic que conformen l'Administració institucional, no actuen sota els principis de dependència orgànica i funcional, sinó sota els principis d'independència orgànica i independència funcional respecte de l'Administració de la qual formen part. Cal tenir present que l'adjectiu d'independent que qualifica aquest tipus d'Administracions no fa referència, en cap cas, al fet que no formin part de l'Administració territorial, sinó al fet que la seva actuació es troba impermeabilitzada respecte de les possibles ingerències de l'Administració de la qual formen part. Es tracta, en definitiva, de donar una resposta organitzativa a un nou tipus de fins públics la gestió dels quals requereix reforçar l'autonomia en la tutela de l'interès general³².

Pel que fa a la figura de l'agència, a Catalunya ja fa anys que s'ha introduït aquesta terminologia, si bé, com hem observat, no existeix en el nostre ordenament jurídic una regulació de les mateixes. L'agència és una forma d'organització en règim d'autonomia de gestió, de manera que pot adoptar qualsevol de les formes jurídiques possibles (una direcció general, una entitat autònoma o una societat anònima amb capital públic, entre d'altres). Si fem un repàs a les agències que ha constituït la Generalitat, veurem que no totes

³¹ Així ho disposa l'art. 71.6, en preveure que "Les lleis han de regular l'organització de l'Administració de la Generalitat i han de determinar en tot cas: a) Les modalitats de descentralització funcional i les diverses formes de personificació pública i privada que pot adoptar l'Administració de la Generalitat. b) Les formes d'organització i de gestió dels serveis públics. c) L'actuació de l'Administració de la Generalitat en règim de dret privat, i també la participació del sector privat en l'execució de les polítiques públiques i la prestació dels serveis públics."

³² Tot ens que formi part de l'Administració Pública s'ha de vincular a una Administració territorial, malgrat aquesta adscripció sigui merament formal. O, en paraules de FERNÁNDEZ FERRERES, G., "este tipo de "Administración" no supone una ruptura con la configuración constitucional de la Administración y del Gobierno y de sus relaciones (arts. 97 y 103 de la Constitución), pues aun cuando se rectifica la tradicional vinculación jerárquica, ello no determina una desvinculación plena y absoluta inconciliable con las reglas constitucionales" (pg. 350), ob.cit.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

s'ajusten a la mateixa fórmula organitzativa; ben al contrari, en cada cas s'ha adoptat la que s'ha considerat més adient³³.

On sí que trobem regulada aquesta figura és en l'àmbit estatal, com una fórmula organitzativa amb entitat pròpia. Fou incorporada per la LAEMSP. Aquesta nova figura es considera un tercer tipus d'organisme públic, al costat dels Organismes Autònoms i de les Entitats Públiques Empresarials³⁴.

A través d'aquesta llei es crea un nou model d'organisme públic, que permet incorporar a l'Administració General de l'Estat una fórmula organitzativa dotada de major autonomia i flexibilitat en la gestió. Al mateix temps, s'intenta reforçar els mecanismes de control de l'eficàcia i promoure una cultura de responsabilització pels resultats. És un tipus d'organisme públic creat per a donar resposta a les necessitats de descentralització funcional. D'aquesta manera, les agències s'identifiquen plenament amb la cultura de l'eficàcia, de la gestió empresarial, de la responsabilitat, dels valors i de l'ètica pública. Tots aquests paràmetres aporten independència i respecte institucional.

Un dels elements o trets distintius de les agències és la subjecció a les tècniques de gestió per objectius o resultats, amb la finalitat d'aprofundir en una nova cultura de gestió pública, més eficaç i eficient. Així es desprèn d'una lectura de la Llei, on s'observa l'extensió que el capítol III —art. 13 i següents— dona al contracte plurianual de gestió per a aconseguir una "gestió transparent per objectius". Sens dubte aquesta és una finalitat important; i també podria ser assolida mitjançant altres tipus d'organismes públics aplicant-los el mateix model de gestió.

³³ Veiem, en primer lloc, que alguna agència és simplement un òrgan administratiu, com ara l'Agència Catalana d'Inversions, creada el 1985 i que des de l'abril de 2004 és una àrea especialitzada del Departament d'Innovació, Universitats i Empresa de la Generalitat de Catalunya. En altres ocasions, sota el nom d'agència apareix un organisme autònom –o entitat autònoma– de caràcter administratiu, subjecte com a tal al dret administratiu amb caràcter general i, només excepcionalment, al dret privat. Com a exemples, podem citar l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària i l'Agència Catalana del Consum. Però la major part de les entitats que prenen en el seu nom el genèric d'agència, s'han constituït sota la forma jurídica organitzativa d'entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, sotmeses a la Generalitat, però que ajusten la seva activitat a l'ordenament jurídic privat, com ara l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdiques.

³⁴ Així es preveu en la Disposició Final 1a., que modifica l'art. 43.1 LOFAGE, donant-li la redacció següent: "Los Organismos públicos se clasifican en: a) Organismos autónomos. b) Entidades públicas empresariales. c) Agencias Estatales, que se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley."

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. Un consorci.

El Títol VII del ROAS regula els consorcis com a instruments per a gestionar serveis, sense que la seva creació origini nous ens locals, com afirma l'Exposició de Motius de la norma.

De conformitat amb el que preveuen els arts. 312 i següents del ROAS, el consorci és una entitat pública de caràcter associatiu que poden constituir els ens locals amb altres Administracions públiques per a finalitats d'interès comú, o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les dels ens locals. Té naturalesa voluntària i personalitat jurídica pròpia, i capacitat per crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú.

La seva constitució requereix l'acord dels òrgans competents dels ens locals, de les Administracions i, si existissin, dels altres membres que l'integrin. Amb posterioritat a la seva constitució, i segons el que estableixin els estatuts que el regulin, podran adherir-s'hi altres ens locals.

Cal posar de relleu que, a diferència de les tres primeres figures organitzatives a les quals hem fet referència —la creació de les quals no requereix de manera imprescindible que concorri la voluntat dels ens locals que participarien del model comú—, l'organització de la funció de selecció a través d'un consorci requerirà la participació d'algun ens local per a la seva creació. Precisament la necessària participació dels ens locals, podria aportar una major implicació i un major grau de participació i col·laboració d'aquests en el projecte de creació de l'organisme tècnic selecció.

2.4.2. Algunes experiències comparades³⁵

2.4.2.1. Els Estats Units

L'*Office of Personnel Management* (OPM) o Oficina d'Administració de Personal, té la responsabilitat de gestionar les necessitats públiques de personal i d'establir polítiques, procediments i reglaments per garantir la uniformitat del sistema, de conformitat amb les lleis estatal i federal. També ofereix diversos programes al servei del personal de les agències i institucions d'ensenyament superior de tot l'Estat per a ajudar a optimitzar la gestió dels recursos humans.

El seu objectiu és garantir la imparcialitat, l'equitat i la uniformitat en la gestió del personal, i proposar les polítiques, normes i reglaments que contribueixin a una utilització òptima dels recursos humans de l'Estat.

El director de l'OPM és nomenat pel President dels Estats Units i confirmat pel Senat. Com a alt càrrec directiu, al director de l'OPM se li marquen uns objectius determinats. Per exemple, en l'actual era Obama, els objectius del director de l'OPM són l'elaboració d'estratègies de millora de la contractació federal, agilitar el procés de contractació per a llocs federals i atreure un grup divers d'homes i dones cap al servei públic, tot amb la finalitat d'obtenir una rica barreja de talents que serveixin a Amèrica des de l'Administració pública.

L'OPM ha de presentar informes anuals de resultats i rendició de comptes al President dels Estats Units i al Congrés. L'informe es posa a disposició del públic, com a mesura per donar transparència a com s'estan gestionant els programes i les finances.

La seu central de l'OPM és a Washington, DC, però l'OPM no centralitza en aquesta seu la realització dels processos selectius. L'experiència americana ha constatat que la selecció de personal és més efectiva, àgil i eficaç si la duen a terme entitats

³⁵ A Catalunya existeix l'Oficina de Convocatòries (<http://gencat.cat/governacio-ap/administracio>), que depèn de la Direcció General de Funció Pública i que té encomanada la tasca de facilitar informació de forma presencial, telefònica i telemàtica sobre les convocatòries de selecció i provisió de l'Administració de la Generalitat i de selecció de l'Administració local. A més, permet realitzar la sol·licitud de forma telemàtica (principalment, les convocatòries referides a l'Administració de la Generalitat).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

descentralitzades i repartides pel territori. Aquestes unitats, anomenades DEU (*Delegated Examining Units*) són creades per les diferents agències federals i segueixen els criteris establerts per l'OPM quant a publicitat de les ofertes i transparència dels procediments.

2.4.2.2. La Unió Europea

La selecció de personal al servei dels òrgans de la Unió Europea es centralitza en la *European Personnel Selection Office* (EPSO). La finalitat principal d'aquesta Oficina és oferir un servei professional de selecció de personal en nom de les institucions de la Unió Europea que estigui a l'alçada dels més alts nivells de professionalitat.

En aquesta tasca, l'EPSO té l'objectiu de conciliar les necessitats de les institucions europees i les expectatives dels candidats, atraient i seleccionant persones qualificades de tota la Unió Europea mitjançant procediments efectius i equitatius, i això en la major brevetat de temps possible. Així mateix, l'EPSO presta altres serveis d'assessorament en recursos humans a les institucions.

L'EPSO va néixer l'any 2003, en el context d'ampliació de la Unió el maig de 2004, quan va passar de tenir 15 a 25 Estats membres. En el moment de la seva creació, la màxima prioritat de l'Oficina era organitzar oposicions per als ciutadans dels nous Estats membres.

El funcionament d'aquesta Oficina es basa en el sistema de "finestra única" per a tots els ciutadans de la UE que vulguin treballar en les seves institucions. La idea d'un servei de contractació comú per a totes les institucions va sorgir en el marc del Llibre Blanc "Una reforma administrativa", procés que es va iniciar l'any 2000 per a modernitzar i millorar l'eficàcia administrativa. Amb anterioritat, les institucions es feien càrrec dels seus propis processos de selecció i contractació aplicant procediments diferents. L'EPSO es va crear amb l'objectiu d'harmonitzar i racionalitzar aquests processos, elevar la professionalitat de la selecció i fer un ús més eficaç i eficient dels recursos mitjançant economies d'escala. Les institucions que es beneficien dels seus serveis són el Parlament Europeu, el Consell, la Comissió, el Tribunal de Justícia, el Tribunal de Comptes, el Comitè Econòmic i Social, el Comitè de Regions i el Defensor

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

del Poble Europeu. Com es pot comprovar, són institucions i agències d'una índole ben diferent, amb un marc competencial i material prou divers.

L'EPSO té una plantilla de 140 persones al seu servei, i des de la seva creació ha organitzat més de 300 oposicions generals en 250 centres d'examen repartits per tota Europa.

Per a dur a terme aquesta tasca, l'EPSO compta amb una xarxa d'experts de selecció de personal creada l'any 2004. Aquesta xarxa està formada per representants dels serveis responsables de la selecció de funcionaris públics en els Estats membres, i els seus objectius són establir i reforçar contactes bilaterals entre l'EPSO i els Estats membres en l'àmbit de la selecció de personal, intercanviar informació sobre les millors pràctiques de selecció de personal i compartir experiències d'aplicació sobre nous mitjans i tècniques de selecció.

Per a aconseguir els seus objectius, l'EPSO realitza les següents activitats:

1. Organitza les oposicions generals i els procediments de selecció: publicitat de la convocatòria, organització de les proves, comprovació que els candidats reuneixen les condicions d'accés, recolzament administratiu, logístic i informàtic dels tribunals, i gestió de les llistes de reserva.
2. Supervisa que els tribunals s'atenguin estrictament als procediments.

Finalment, els serveis de recursos humans de les institucions són els responsables de la contractació dels candidats seleccionats a partir de les llistes d'aprovat proporcionades per l'EPSO. Abans de proveir les places, les institucions entrevisten els candidats.

L'organigrama de l'EPSO s'estructura a partir de la figura del seu director i divideix la seva activitat en quatre grans àmbits:

1. EPSO.01. Oposicions, Procediments de selecció
 - Proves orals i escrites

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- Selecció d'agents contractuals
- Selecció d'agents temporals
- Exàmens d'idioma

2. EPSO.02. Selecció electrònica

- Relacions amb proveïdors externs
- Gestió de les proves informatitzades de totes les oposicions i seleccions
- Certificacions

3. EPSO.03. Recolzament administratiu i logístic

- Control de qualitat
- Tribunals de selecció
- Diari oficial
- Logística
- Assumptes jurídics

4. EPSO.04. Relacions amb les parts interessades i planificació

- Relacions institucionals (*account managers*)
- Planificació i programació
- Gestió de llistes de reserva
- Contactes amb els candidats
- Comunicació (inclosa *webmaster*)

És de destacar la gran importància que té l'EPSO dins el sistema d'ocupació pública europeu. Fins i tot l' *European Administration School* en depèn administrativament, d'acord amb la Decisió de les Institucions de 26 de gener de 2005.

2.5. LA GESTIÓ D'ALGUNES DE LES ACTIVITATS QUE INTEGREN LA FUNCIÓ DE SELECCIÓ

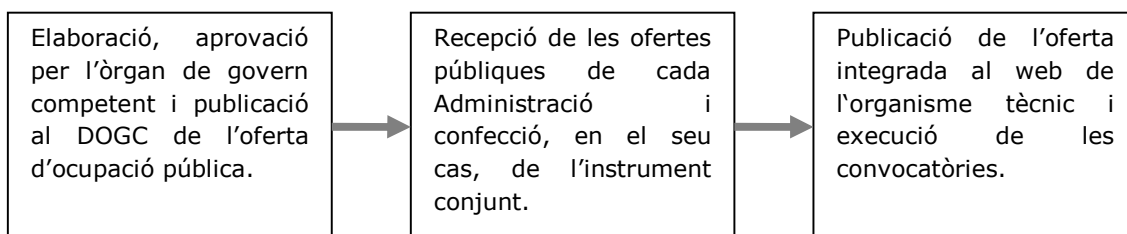
D'acord amb el model comú que proposem, la selecció del personal al servei de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals³⁶ seria gestionada per l'organisme tècnic, mentre que la detecció de les necessitats de personal de nou ingrés, l'elaboració de la corresponent oferta d'ocupació pública i la seva posterior publicació al DOGC, serien competència de l'òrgan de govern de cada Administració pública.

En aquest sentit, ens agradaria tornar a reiterar que el model proposat no pretén alterar l'actual règim de competències en l'organització i detecció dels recursos de personal de les Administracions de Catalunya, cosa que ha d'enquadrar-se dins de la seva potestat d'organització interna, sinó que únicament pretén traslladar la funció de selecció a un organisme tècnic.

D'altra banda, tot i que el model comú es proposa com el model de selecció de tota l'ocupació pública catalana, no es considera adient que neixi amb caràcter necessari o obligatori. El model comú de selecció hauria de ser voluntari per a les entitats locals, de forma que aquestes puguin decidir si volen realitzar la selecció dels seus empleats públics a través de l'organisme tècnic, o bé mantenir el procés de selecció segons l'organització actual. Únicament la qualitat de les decisions de l'organisme de selecció, basades totes elles en els tres principis als quals abans hem fet referència (agilitat, transparència i mèrit i capacitat), farà possible que les entitats locals confiïn en ell per a portar a terme la selecció dels seus empleats públics.

³⁶ Caldria plantejar també la possibilitat d'incloure les empreses públiques empresarials dins del model comú de selecció. Les necessitats de personal de nou ingrés, aprovades segons el que disposin els estatuts de cada societat, haurien de ser comunicades a l'òrgan de selecció, el qual procediria a la seva incorporació al web i en gestionaria la selecció.

2.5.1. L'aprovació de l'oferta d'ocupació pública per part dels òrgans de govern competents i l'elaboració de l'oferta d'ocupació integrada per part de l'organisme tècnic de selecció



Els òrgans de govern de les Administracions públiques aprovaran anualment la seva oferta d'ocupació pública. Les necessitats de personal de nou ingrés reflectides en les respectives ofertes s'incorporaran, posteriorment, a l'oferta d'ocupació integrada que elaborarà l'organisme tècnic de selecció. Es confeccionarà una única oferta integrada d'ocupació pública de Catalunya que contindrà, de conformitat amb el que preveu l'art. 70.1 LEBEP, les necessitats de recursos humans amb assignació pressupostària que hagin de proveir-se mitjançant la incorporació de personal de nou ingrés.

2.5.2. La modificació de l'oferta d'ocupació pública aprovada per l'òrgan de govern competent

Un cop aprovada l'oferta d'ocupació pública de cada Administració, publicada en el DOGC i inserida posteriorment en l'oferta d'ocupació integrada confeccionada per l'organisme tècnic de selecció, serà possible la seva modificació per a excloure o incloure vacants?

L'aprovació i publicació de l'oferta d'ocupació pública comporta l'obligació de realitzar la convocatòria de les proves selectives per a la provisió de les vacants compromeses. No obstant això, la legislació catalana preveu la possibilitat que l'oferta es pugui modificar, seguint els mateixos tràmits que per a l'aprovació, publicació i comunicació

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

de l'oferta inicial, sempre que no hagin estat convocades les corresponents proves de selecció³⁷.

En termes similars caldrà preveure la possibilitat de modificar l'oferta integrada:

1. Quan una Administració, seguint els tràmits previstos a la llei, modifiqui la seva oferta d'ocupació pública en el sentit d'incloure vacants no previstes inicialment, la convocatòria d'aquestes vacants per part de l'organisme de selecció es podrà portar a terme dins de l'exercici corresponent, sempre i quan hi hagi un marge de temps suficient que permeti incorporar-les a l'oferta integrada i sempre que no s'hagi realitzat encara la convocatòria. En cas contrari, aquesta modificació comportarà únicament que no es podran convocar les noves vacants dins de l'exercici corresponent, però no afectarà la tramitació de l'oferta integrada ja publicada i, per tant, no endarrerirà ni alentirà la convocatòria de les vacants de les altres Administracions.

Això no obstant, per al supòsit que les proves de selecció ja hagin estat convocades, sempre existirà la possibilitat de poder cobrir les noves vacants de manera definitiva amb els aspirants que integrin el 10% adicional de places a què fa referència l'art. 70 LEBEP. En defecte, i de forma temporal, es podran cobrir fent ús de la borsa de personal interí.

2. Quan una Administració pública, seguint els tràmits previstos a la llei, vulgui excloure alguna vacant de la seva oferta pública d'ocupació, igual que passa en l'actualitat, tindrà com a únic límit que encara no hagin estat convocades les corresponents proves de selecció.

³⁷ MAURI MAJÓS, J., *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*, EAPC, Barcelona 2002, pàg. 77 i sg. Això no obstant, alguns autors afirmen que "al tractarse de un acto administrativo favorable, la oferta no se debería poder revocar o modificar de oficio sino por las razones de legalidad previstas en la legislación general (arts. 102 y 103 LRJCAP)", SÁNCHEZ MORÓN, M. en *Derecho de la Función pública*, Tecnos, Madrid, 1996, pg. 108 i sg.

2.5.3. L'execució de l'oferta d'ocupació integrada dins del termini màxim d'un any, comptador des de la seva publicació

Tenint en compte que cadascuna de les diferents ofertes d'ocupació pública incorporaran les necessitats de recursos humans de nou ingrés d'un conjunt molt ampli de departaments, sectors i ens locals, considerem necessari per poder donar compliment a les necessitats més urgents, que es procedeixi a la seva execució dins l'exercici en curs o, com a molt, dins el termini màxim d'un any comptador des de la publicació de l'oferta pública integrada.

De manera reiterada, hem posat de manifest que un dels objectius que ens mou a proposar un model de selecció comú és el de poder dotar de la major agilitat possible la selecció de personal de nou ingrés que necessiten les Administracions públiques. Doncs bé, poc donaríem compliment a aquest principi si, en aplicació del que preveu l'art. 70 LEBEP, plantegéssim l'execució de l'oferta en un termini de fins a 3 anys.

La previsió continguda en l'art. 70 LEBEP hauríem d'entendre-la referida, precisament, a una organització de la funció de selecció com la vigent actualment, on cadascuna de les Administracions públiques ha de gestionar íntegrament la funció de selecció i l'escassetat de recursos comporta, en moltes ocasions, la impossibilitat de poder executar de forma íntegra l'oferta d'ocupació dins del mateix exercici de la seva aprovació.

En canvi, aquesta previsió no la podem fer extensiva al model comú de selecció, ja que aquest neix:

1. Amb l'objecte de superar la manca de recursos suficients —econòmics, personals i de temps— que pateixen moltes Administracions públiques. La insuficiència de recursos es resoldria mitjançant l'organisme tècnic de selecció.
2. Amb la vocació de donar compliment al principi d'agilitat. Com ja hem posat de manifest, l'execució de l'oferta en un termini de fins a 3 anys no s'adiu amb aquest principi.

2.5.4. La convocatòria de les places compromeses a l'oferta d'ocupació integrada i fins a un 10% adicional

Confeccionada i publicada l'oferta integrada, caldria procedir a realitzar les convocatòries dels processos selectius.

D'acord amb el que preveu l'art. 70 LEBEP, les convocatòries podran incloure fins a un 10% adicional de places. Aquesta possibilitat hauria de convertir-se en una obligació quan ens referim al model de selecció comú, de manera que tots els processos selectius incorporessin un 10% adicional respecte les places compromeses.

Això possibilitaria comptar amb una borsa de personal seleccionat d'acord amb el principi de mèrit i capacitat, en expectativa de nomenament o contractació fins que es produís alguna nova vacant. Borsa que, per descomptat, constituïria un instrument molt important —el més important, podríem afirmar— per poder donar compliment al principi d'agilitat.

En primer lloc, perquè aquesta borsa de personal en expectativa de nomenament o contractació podria arribar a ser realment nombrosa per a places de determinats cossos o escales, a diferència del que passa ara. Segons es dedueix de les dades que es recullen en el present treball³⁸, durant l'exercici 2008 es realitzaren 142 convocatòries per a cobrir un total de 618 places d'auxiliar administratiu. Doncs bé, únicament 10 d'aquestes convocatòries convocaven 10 o més places, mentre que les 132 convocatòries restants no arribaven a aquest topall mínim per poder convocar places addicionals.

I, en segon lloc, perquè la borsa de personal que integra el 10% adicional de les places convocades no té un límit temporal concret —justament es fa per cobrir futures vacants que no estan a la plantilla ni a l'oferta d'ocupació—. És una expectativa de dret que no té caducitat, de manera que mentre hi hagi candidats dins del 10% no serà necessari, ni es podran incloure, les concretes places en l'oferta d'ocupació pública integrada.

³⁸ De nou ens remetem al Capítol 6 d'aquest treball.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Les persones incloses dins el referit 10% tindran preferència per a substituir el personal amb dret de reserva del lloc de treball, respecte del personal que integri les bosses de personal temporal.

2.5.5. La possibilitat que l'organisme tècnic porti a terme la selecció del personal laboral

Quant al personal laboral, podria l'organisme tècnic encarregar-se de la seva selecció? El sistema de classificació del personal funcionari, a través dels cossos i escales previstos legalment, garanteix la uniformitat del sistema en totes les Administracions públiques. D'acord amb el que estableix l'art. 75 LEBEP, el personal funcionari s'agruparà en els cossos i escales que el legislador determini. En canvi, en relació al personal laboral, el sistema de classificació professional serà el que determini el conveni col·lectiu que resulti d'aplicació (art. 22 ET). És cert que l'ET fixa unes regles mínimes que, en qualsevol cas, hauran de ser respectades pels diferents sistemes de classificació professional que s'estableixin a través de la negociació col·lectiva (classificació a través de categories i grups professionals; definició del concepte de grup i categoria equivalent; aplicació del principi d'adequació funció/categoria, etc.), però la determinació de la concreta classificació de cadascuna de les organitzacions professionals correspondrà a l'Administració pública de què es tracti i als representants dels treballadors de la mateixa. En definitiva, poden existir tants sistemes de classificació professional del personal laboral com nombre d'Administracions hi ha.

Si això és així, com podem agrupar els llocs de treball del personal laboral per efectuar la seva selecció de manera conjunta?

Hem de distingir dues situacions:

1. Quan al personal laboral li resulti d'aplicació un conveni col·lectiu únic, com és el cas del personal laboral al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

En aquest primer supòsit, la selecció del personal laboral mitjançant l'organisme tècnic no hauria de plantejar cap problema, ja que existeix una classificació

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

professional única d'aplicació a tot el personal laboral: la selecció es portaria a terme en atenció als grups i categories fixats en aquella classificació.

Fins i tot podria resultar més flexible que en la selecció del personal funcionari. Pensi's que el mandat contingut a l'art. 61.8 LEBEP, segons el qual els òrgans de selecció no podran proposar l'accés a la condició de funcionari d'un nombre superior d'aprovatats al de places convocades, no afecta la selecció del personal laboral. Si això és així, res impedeix que l'organisme tècnic creï borses de personal laboral per a ocupar llocs de naturalesa permanent i, fins i tot, optar per un sistema de terna de candidats per a proveir cadascun dels llocs vacants.

2. Quan al personal laboral no li sigui d'aplicació un marc jurídic comú, com és el cas del personal laboral al servei de les entitats locals.

En aquest segon supòsit no existeix un conveni col·lectiu únic que resulti d'aplicació a tot el personal laboral al servei de l'Administració local, sinó diferents convenis col·lectius l'àmbit subjectiu dels quals coincideix amb el del personal laboral al servei de cadascuna de les entitats locals. Per tant, com podem unificar els diferents grups i categories professionals, de forma que no calgui convocar de manera separada cadascuna de les categories previstes en cadascun dels convenis col·lectius?

Una primera opció hauria d'abordar la possibilitat de negociar un conveni col·lectiu únic del personal al servei de les entitats locals catalanes, el qual fixés un sistema de classificació professional comú per a tota l'Administració local. Es tractaria d'una mena d'acord marc l'objecte del qual seria fixar la classificació o estructura del personal laboral al servei de l'Administració local. Aquesta estructura hauria de ser respectada per les corporacions locals dins el marc de les seves potestats d'organització.

És indubtable que aquesta primera opció que proposem planteja molts dubtes jurídics. I, entre tots ells, hauríem de destacar el relatiu a la possibilitat que l'ordenament laboral vigent permeti la negociació d'aquests *acords marc* en l'àmbit de l'Administració pública: podem considerar l'Administració pública un sector als efectes del que preveu l'art. 83 ET? I si fos així, tenint en compte que

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

els referits acords han de tenir un àmbit territorial estatal o autonòmic, quines haurien de ser les parts legitimades per a negociar-lo?

Una segona opció consistiria en *invertir els papers*: que no fos l'Administració local la que sol·licités a l'organisme tècnic la necessitat d'incorporar personal laboral per a cobrir uns determinats i concrets llocs de treball, sinó que fos l'organisme de selecció el que oferís a les entitats locals la possibilitat de contractar el personal laboral prèviament seleccionat per aquest.

Aquesta segona opció requeriria que l'organisme tècnic definís grups de classificació professional del personal laboral. La definició d'aquests grups s'hauria de fer de manera àmplia, de tal forma que les habilitats i aptituds requerides per pertànyer a cadascun d'ells permetés, posteriorment, que l'aspirant seleccionat donés compliment als requisits per a ocupar el lloc de treball concret i desenvolupar les tasques assignades per l'entitat local corresponent. En altres paraules, s'hauria de poder afirmar que es dona compliment al principi d'adequació prestació/categoria (o grup professional), de manera que les funcions que realment realitzés el treballador es correspongessin amb les pròpies del grup professional per al qual es realitzà la selecció³⁹.

2.6. EL NOMENAMENT O LA CONTRACTACIÓ DEL CANDIDAT

Publicada la resolució del procés selectiu, les Administracions públiques procediran al nomenament o contractació dels aspirants que hagin superat el procés selectiu.

Cadascun dels aspirants que hagi superat el procés selectiu, en atenció a la puntuació final obtinguda, triarà la destinació que estimi més oportuna. En tots els supòsits, el nomenament dels funcionaris ho serà en pràctiques, i el del personal laboral restarà sotmès a un període de prova.

³⁹ Sobre el tractament que els tribunals han donat al trencament del principi categoria-funció quan es tracta de personal laboral al servei de les Administracions públiques, veure DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. en *Empleo y prestación de servicios en la Administración pública*, LexNova, Valladolid 2006, pg. 338 i sg.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

1. Els aspirants que superin satisfactòriament el període de pràctiques seran proposats per al seu nomenament com a funcionaris de carrera, de manera que s'integraran en el cos o escala de l'Administració corresponent. I els aspirants que superin el període de prova adquiriran la condició de personal laboral fix de plantilla.

2. Els aspirants que no superin satisfactòriament el període de pràctiques o el període de prova, no seran nomenats com a funcionaris de carrera ni adquiriran la condició de fixos de plantilla, i passaran a integrar el 10% de places addicionals convocades. En aquests supòsits, serà proposat el següent candidat per ordre de puntuació que es trobi en expectativa de nomenament o contractació.

Els candidats que passin a integrar el 10% de places addicionals per no haver superat el període de pràctiques o el període de prova, romandran en la situació d'expectativa de nomenament o contractació fins que es produeixi una vacant.

També es podria considerar la possibilitat que la no superació del període de pràctiques o del període de prova comporti la no superació del procés selectiu, amb la conseqüència de no poder accedir a la condició de funcionari de carrera o personal laboral fix ni respecte de l'Administració en la qual no s'ha superat aquell període, ni respecte de qualsevol altra. Per a aquest candidat, l'accés a l'ocupació pública requeriria de la superació d'un nou procés selectiu. Això no obstant, no considerem adient aquesta segona opció, si tenim en compte que allò que la persona seleccionada no ha superat es circumscriu a l'estricta relació que sorgeix entre ella i una Administració concreta, però no fa referència a la possessió, en abstracte, de les habilitats i coneixements necessaris per a portar a terme les funcions pròpies del cos o escala, les quals han quedat demostrades pel fet d'haver superat el procés de selecció. En altres paraules, si la tasca tècnica de l'organisme de selecció s'ha dut a terme correctament —i res hauria de fer pensar el contrari, atesa l'especialització que el caracteritza— la no superació del període de pràctiques o de prova s'hauria de circumscriure a la relació entre el candidat i cada concreta Administració, sense que això es fes extensiu a la resta. De nou, hem de diferenciar dues etapes independents

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

entre sí: la de la selecció, portada a terme per l'organisme tècnic, i la del nomenament o contractació, competència de cadascuna de les Administracions públiques⁴⁰.

2.7. LA SELECCIÓ DEL PERSONAL TEMPORAL

L'art. 10 LEBEP preveu la possibilitat de nomenar personal funcionari interí, per raons expressament justificades de necessitat i urgència, quan es doni alguna de les següents circumstàncies:

1. L'existència de places vacants, quan no sigui possible la seva cobertura per funcionaris de carrera.
2. La substitució transitòria dels titulars.
3. L'execució de programes de caràcter temporal.
4. L'excés o acumulació de tasques per un període màxim de 6 mesos, dins d'un període de 12.

La selecció del personal funcionari interí, que en qualsevol cas haurà de garantir els principis generals que estableix l'art. 55 LEBEP, es realitzarà mitjançant "procediments àgils" (art. 10.2 LEBEP).

Pel que fa al personal laboral, l'art. 11 LEBEP preveu que ho serà en virtut d'un contracte de treball formalitzat per escrit, en qualsevol de les modalitats previstes a la legislació laboral, i que la durada del contracte podrà ser temporal. La LEBEP no ha previst cap particularitat sobre la forma de selecció del personal laboral temporal, de manera que amb caràcter general seran d'aplicació les regles previstes a l'art. 55 LEBEP.

⁴⁰ Altra qüestió seria la sorgida del fet que un nombre elevat de candidats no superessin, de manera reiterada i en relació a diverses Administracions públiques, el corresponent període de pràctiques o de prova. Aquest fet hauria de fer-nos reflexionar sobre la qualitat de les decisions de l'organisme tècnic de selecció i posaria en qüestió la seva credibilitat i professionalitat.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Però com podem garantir l'agilitat en la selecció del personal temporal, funcionari o laboral, sense que aquesta comporti una minva de l'objectivitat? La solució és la creació de borses de treball temporal creades *ad hoc*, mitjançant la realització de processos selectius l'objecte dels quals sigui, únicament i exclusiva, la constitució de borses de personal temporal per poder cobrir en els supòsits d'urgència els llocs de treball que hagin quedat vacants⁴¹.

Aquestes borses es caracteritzarien per:

1. Serien úniques per a tots els àmbits en els quals hem dividit la selecció dels empleats públics.
2. Cadascuna de les convocatòries hauria de ser suficientment àmplia, pel que fa als coneixements i mèrits requerits, per garantir que els aspirants seleccionats puguin prestar els seus serveis en qualsevol dels àmbits en els quals hem dividit la funció de selecció.
3. Caldria establir el nombre de convocatòries anuals per a cadascun dels grups homogenis de funcions, així com el límit temporal de vigència de les borses.
4. També serà necessari determinar les conseqüències de la manca d'incorporació dels candidats en el moment que siguin cridats, ja sigui perquè estan desenvolupant una altra feina en el sector públic o privat, o per qualsevol altre motiu. En aquests supòsits, quedarien expulsats de la borsa o bé mantindrien la seva condició d'aspirants seleccionats?
5. Quant al nomenament o contractació per part de l'Administració on hi hagi la vacant, l'organisme de selecció li proposarà entre 3 i 5 candidats. L'Administració decidirà quin candidat nomena o contracta d'entre els proposats en la terna, quartet o quintet.

⁴¹ En l'àmbit de l'Administració local, així ho preveu l'art. 94 RPSEL, el qual estableix la possibilitat de convocar un únic concurs anual on s'haurà d'establir l'ordre de preferència per proveir les vacants que es produeixin durant l'any. L'art. 95.2 del RPSEL limita amb caràcter general la vigència de les borses a dos anys, en establir que les bases de la convocatòria han de determinar l'ordre dels nomenaments per a la provisió de les vacants que durant un màxim de dos anys es vagin produint.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Els candidats que finalment no hagin estat nomenats o contractats, seguiran formant part de la borsa de personal temporal. També en tornaran a formar part els aspirants que hagin estat nomenats o contractats quan finalitzi la causa que va donar lloc al seu nomenament o contractació, sempre i quan no s'hagi exhaurit la vigència de la borsa.

6. La convocatòria anual de processos de selecció per a constituir borses de personal temporal, hauria de garantir que les Administracions públiques poguessin cobrir les vacants temporals sense cap mena de dilació. Creada la borsa i dotada de suficients aspirants, en principi les necessitats d'incorporació de personal per causa d'urgència estarien cobertes.

Una qüestió diferent és reflexionar sobre la idoneïtat d'utilitzar un o altre sistema selectiu: no pot resultar desincentivador per als candidats haver superat una oposició, si això únicament dóna la possibilitat d'accedir a una borsa de personal temporal i, a més, amb una vigència limitada en el temps? Considerem doncs que caldria fixar sistemes selectius que, garantint els principis de mèrit i capacitat i dotant el procediment d'agilitat, no suposessin un desincentiu per als candidats. Altrament ens podríem trobar que, un cop efectuada la convocatòria, el nombre de persones candidates fos realment reduït, amb la qual cosa no podríem constituir una borsa amb personal suficient per poder donar solució a totes les situacions de necessitat.

2.8. ELS PROBLEMES QUE POT COMPORTAR UN MODEL COMÚ DE SELECCIÓ

2.8.1. L'elaboració de la plantilla

La plantilla de personal és l'instrument a través del qual cada Administració pública determina el nombre de places vacants de cada cos o escala amb assignació pressupostària i, en conseqüència, permet determinar el contingut de l'oferta

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

d'ocupació pública⁴². És necessari, doncs, que l'òrgan competent de cada Administració pública aprovi la plantilla abans de procedir a la confecció i publicació de l'oferta d'ocupació pública.

Aquesta seqüència de tràmits que podem considerar més o menys senzilla quan la referim a cadascuna de les Administracions públiques, pot comportar alguns problemes d'organització si ens referim al model comú de la funció de selecció que proposem. Pensi's que no seria possible procedir a l'elaboració i posterior publicació de l'oferta pública integrada, fins que les diferents Administracions facilitessin la informació relativa a les seves places vacants amb assignació pressupostària.

Per tant, caldria preveure una cronologia de terminis que permetés l'elaboració i posterior publicació de l'oferta d'ocupació pública conjunta no més enllà del quart mes de l'any. Es tractaria d'establir una previsió legal que, en termes similars a com s'expressa l'art. 57.1 RPSEL, disposés que els òrgans de govern hauran d'aprovar l'oferta dins el primer trimestre de l'any natural, un cop aprovat el pressupost de l'exercici de què es tracti.

2.8.2. L'adequació entre el contingut dels processos de selecció i les funcions o tasques a desenvolupar

Una segona qüestió que ens hem de plantejar, sobretot en relació a l'execució de les ofertes integrades que incloguin les places dels ens locals, és la de determinar quines places són susceptibles d'agrupació a l'efecte de procedir a la seva convocatòria conjunta. I això, tenint en compte la creixent tendència en els ens locals de classificar les places, malgrat les funcions que se'ls encomani, en l'escala d'Administració Especial.

Posem per cas el contingut de les plantilles dels Ajuntaments de la província de Tarragona, i situem-nos en l'escala d'Administració Especial. Imaginem que les respectives ofertes d'ocupació de tres dels Ajuntaments - que posteriorment hauran

⁴² ALDOMÀ BUIXADÉ, J. parla de la funció previsual de la plantilla de personal. Les relacions de llocs de treball de les Administracions Públiques, Cedecs, Barcelona, 1996, pg 54 i sg.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

de conformar l'oferta pública integrada - requereixen l'ingrés de nou personal per a proveir les següents places:

- 4 places del grup de classificació A, subgrup A1, subescala tècnica, classe superior, dret, especialista en dret local, escala d'Administració Especial.
- 1 plaça del grup de classificació A, subgrup A1, subescala tècnica, classe superior, dret, especialista en dret de la funció pública i relacions laborals, escala d'Administració Especial.
- 2 places del grup de classificació A, subgrup A1, subescala tècnica, classe superior, dret, especialista en urbanisme, escala d'Administració Especial.

Poden aquestes places ser seleccionades en la mateixa convocatòria? El contingut de les proves a realitzar podria ser el mateix?

La primera opció que se'ns acut per poder solucionar aquestes situacions és la d'invertir la tendència actual a la qual hem fet referència i, en conseqüència, procedir a classificar les places en l'escala corresponent: mentre els funcionaris que integren l'escala Administració General realitzen funcions burocràtiques i administratives comunes a tota l'Administració, als funcionaris de l'escala d'Administració Especial se'ls reserven les tasques específiques, de manera que la titulació exigida ho serà en funció de les tasques a desenvolupar.

Però fins que aquesta tendència s'inverteixi, considerem que la selecció d'aquestes places s'hauria de poder realitzar en una única convocatòria. Seria després de la fase comuna d'oposició, quan l'aspirant hauria de demostrar els seus coneixements de les funcions concretes del lloc de treball a desenvolupar, mitjançant la realització d'un curs de formació específic que completaria la selecció.

Així doncs, els aspirants que haguessin superat el procés selectiu elegirien la seva destinació atenent a la puntuació obtinguda i, a continuació, realitzarien el curs complementari necessari per a poder ser nomenats funcionaris de carrera o personal laboral fix i ocupar el lloc de treball corresponent. La no superació del curs suposaria la no superació del procés selectiu.

2.8.3. La cobertura de les vacants dels diferents àmbits territorials

En el transcurs d'aquest Capítol hem manifestat la importància que l'organisme de selecció aporti la major agilitat possible en els processos d'accés a la funció pública. En aquest sentit, és necessari poder garantir, en la mesura del possible, que totes les vacants podran ser cobertes un cop realitzat el procés de selecció. Això serà generalment així, però què succeirà amb les places i llocs de treball vacants ubicats en les localitats allunyades de les àrees de major densitat de població? Com podem garantir la seva cobertura?

Posem per cas que es convoqui un procés selectiu per a la cobertura de 100 places de l'escala d'Administració General, subescala auxiliar, corresponent al grup C2 de classificació, la ubicació de les quals correspon a Ajuntaments situats en qualsevol punt geogràfic de Catalunya. Podem garantir que qualsevol dels 100 aspirants que superin el procés selectiu estarà disposat a desplaçar-se al nou lloc de feina, si aquest es troba situat en una zona allunyada d'un nucli de població de gran densitat?

En aquests supòsits entenem que, malgrat s'hagi superat el procés selectiu, serà molt difícil que s'arribi a produir la mobilitat dels aspirants aprovats des del seu lloc de residència habitual fins a la població on es trobi ubicat el lloc de treball, i encara més si ens referim a convocatòries per a la provisió de categories laborals o cossos funcionaris dels grups inferiors de classificació. Resulta necessari doncs, organitzar la selecció de manera que garantim que els aspirants seleccionats estaran en condicions d'acceptar el nomenament o realitzar el contracte de treball, sense que la ubicació geogràfica del lloc de treball suposi un inconvenient. En cas contrari, no estariem garantint el principi d'agilitat en tota la seva extensió.

Per garantir que totes les places o llocs de treball convocats atrauen a un o més candidats, dues són les alternatives que creiem possibles:

1. Que la convocatòria es limiti a especificar la ubicació del total de les places o dels llocs de treball objecte del procés de selecció, essent el criteri d'adjudicació la puntuació obtinguda pels aspirants aprovats.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

D'aquesta manera, tot i que no s'arribarà a garantir que els llocs de treball ubicats en les poblacions més allunyades de les àrees amb més densitat de població es proveeixin, com a mínim es garantirà als aspirants un coneixement suficient de la ubicació dels llocs de treball, amb la consegüent possibilitat d'elecció informada.

2. Que la convocatòria, a més d'especificar la ubicació de les places i dels llocs de treball objecte del procés de selecció, estableixi que els aspirants hauran d'indicar la plaça o el lloc de treball per al qual volen oposar (es podria fer individualitzant les places o els llocs de treball amb un codi d'identificació en funció de la seva ubicació).

Pel que fa a aquesta segona alternativa, fóra bo que la relació de persones admeses i excloses ho fos en relació a tot el procés de selecció, sense distingir el nombre de candidats admesos per a cadascuna de les vacants. El procés de selecció de totes les places o llocs de treball es portaria a terme el mateix dia, a la mateixa hora i amb idèntic contingut.

Es pot argumentar que aquesta segona proposta suposa un menor grau de competitivitat per als candidats que sol·licitin concórrer a les places o als llocs de treball ubicats en les poblacions més allunyades de les àrees amb major densitat de població. Tanmateix, aquesta segona proposta:

- a. Permet conèixer *a priori* les possibilitats de cobertura de la plaça o el lloc de treball convocat, atenent la voluntat expressada pels candidats en la seva sol·licitud.
- b. Evita la rotació en els llocs de treball situats en àrees amb baixa densitat de població, ja que els aspirants haurien optat voluntàriament per a obtenir-hi destinació.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- c. Conté una mesura indirecta de discriminació positiva en favor de determinades àrees de població, a les quals sovint els resulta difícil arribar a cobrir determinades vacants⁴³.

D'altra banda, val a dir que la menor competitivitat en les zones menys poblades ja existeix amb l'actual model d'organització del procés selectiu, fruit de la inevitable diversitat que imposa la realitat demogràfica del territori català.

⁴³ En l'Administració General de l'Estat, en relació als processos selectius gestionats per la *Comisión Permanente de Selección*, les bases desglossen les places convocades indicant "*ámbito general*" per a les places ubicades en qualsevol punt de l'Estat, i especificant la seva distribució territorial per a determinats àmbits territorials (Illes Balears, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Ceuta i Melilla). Estableixen que únicament els aspirants aprovats que hagin optat per algun dels àmbits territorials específics obtindran la destinació necessària en aquests, mentre que la resta d'aspirants podrà optar per alguna de les altres destinacions.

CAPÍTOL 3

ÒRGANS SELECTIUS

3.1. INTRODUCCIÓ

Els òrgans selectius són l'eix sobre el qual gira el procés de selecció. Una selecció basada en els principis de mèrit i capacitat, igualtat, objectivitat i imparcialitat, requereix que les persones que formen part de l'òrgan encarregat d'elaborar i valorar les proves i d'avaluar els mèrits de les persones aspirants, tinguin la capacitat i els coneixements adequats i suficients per a fer-ho. La finalitat de la funció selectiva no és altra que identificar quins són els aspirants més ben preparats i capacitats, i els que millor s'adeqüen a les característiques de les places convocades. I aquesta és la principal missió de l'òrgan selectiu: l'èxit de la seva tasca rau en l'elecció del millor candidat, cosa que hauria de contribuir a la prestació d'un millor servei públic.

No obstant l'anterior, sembla que l'ordenament jurídic està més preocupat pels aspectes formals del procediment que per a aconseguir el seu objectiu veritable. Per això, l'aparença de legalitat i el compliment de totes les formalitats establertes no han aconseguit posar fi als problemes de desigualtat en els processos selectius, a la qual cosa s'hi han de sumar la manca d'expertesa del personal seleccionador i de recursos i mitjans adequats.

3.2. MARC NORMATIU VIGENT

No existeix una normativa pròpia o específica reguladora dels òrgans de selecció. El seu règim jurídic està configurat per dues legislacions diferents: les normes sobre funció pública, quant a la seva composició, activitat, competències i remuneració; i la legislació administrativa comuna sobre òrgans col·legiats, quant a la seva estructura, funcionament, règim d'actuació, presa de decisions i efectes dels seus actes i resolucions.

Els òrgans i tribunals de selecció són òrgans col·legiats formats bàsicament per membres de les Administracions públiques, els quals majoritàriament pertanyen a la mateixa Administració que ha aprovat la convocatòria. Són tribunals *ad hoc* que es constitueixen amb l'única finalitat de gestionar un procés concret, de manera que es dissolen un cop han publicat la llista de persones aprovades. No tenen vocació de permanència ni es concep la seva tasca com una funció estructural, amb entitat i autonomia pròpies.

La composició dels òrgans de selecció s'ha d'ajustar als principis d'imparcialitat i professionalitat dels seus membres⁴⁴, i s'ha de tendir a la paritat entre dona i home. El personal d'elecció o de designació política⁴⁵, els funcionaris interins i el personal eventual no en poden formar part, i la pertinença sempre ha de ser a títol individual, sense que es pugui ostentar en representació o per compte de ningú.

No obstant l'anterior, amb aquesta configuració dels òrgans de selecció encara no s'ha aconseguit minimitzar el seu desprestigi social, ni reduir la desconfiança dels possibles candidats, ni solucionar els problemes *de facto* que s'acostumen a plantejar durant el procés selectiu. Breument:

1. Les normes sobre composició dels òrgans selectius no en garanteixen una actuació imparcial. Amb la prohibició de participació del personal polític s'ha fet un pas endavant en aquest sentit, si bé l'exclusió dels representants sindicals o

⁴⁴ Art. 60 LEBEP, aplicable tant a personal funcionari com laboral. En el mateix sentit, art. 54 TUFPC.

⁴⁵ L'art. 60 LEBEP deroga tàcitament l'art. 72.1.a) RPSEL, en la referència que fa a membres de la Corporació com a part integrant dels òrgans selectius, i l'art. 72.3 RPSEL quant a la presidència de l'òrgan.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

unitaris no s'ha fet amb prou fermesa (encara hi ha membres dels òrgans selectius que exerceixen aquesta representació).

2. L'òrgan selectiu és designat per un càrrec polític, de manera que si bé la presència d'interessos polítics no és tan evident com abans de l'entrada en vigor de la LEBEP, d'una forma molt més subtil, podria seguir-se donant.
3. Un responsable de recursos humans acostuma a formar part de l'òrgan selectiu, amb l'encàrrec de gestionar el procés. Tota la tasca procedimental, sobretot a les entitats locals, sol recaure en el personal tècnic i administratiu de l'àrea de recursos humans.
4. Les entitats locals petites i mitjanes tenen dificultats per formar els òrgans selectius exclusivament amb personal tècnic. Des de l'entrada en vigor de la LEBEP, s'ha posat en marxa una mena de col·laboració *de facto* entre aquestes Administracions, les quals es faciliten recíprocament personal tècnic per poder constituir els òrgans de selecció⁴⁶.
5. Els membres designats per l'EAPC, garantia del principi d'imparcialitat, juguen un paper residual en els òrgans selectius: primer, perquè estan en minoria; segon, perquè de vegades la seva formació no coincideix amb l'especialitat de la plaça convocada i això els genera inseguretat i inhibició; tercer, perquè la seva presència pot ser rebuda amb més o menys recel per part de la resta de membres de l'òrgan col·legiat; i quart, perquè les places convocades solen estar festejades i la intervenció d'un tercer en el procés es pot viure com un obstacle o una amenaça.
6. La manca de formació en tècniques selectives dels membres dels òrgans de selecció, i de temps i mitjans per a elaborar proves adequades per a cada tipus de plaça, converteixen el procés selectiu en un seguit d'exàmens memorístics amb poc contingut pràctic i aptitudinal. La desconfiança que tant els tribunals de justícia com els participants en el procés selectiu mostren cap a proves que

⁴⁶ Malgrat la utilitat d'aquesta col·laboració, cal prevenir que pugui ser utilitzada per burlar la prohibició que determinat personal formi part dels òrgans selectius, cosa que podria passar si entenem que la prohibició només està vetada en l'Administració on efectivament s'ostenta la condició de personal de designació o elecció política, càrrec sindical o unitari, o personal interí o eventual.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

poden ser menys objectives, com són l'entrevista o les proves de personalitat, ens pot portar a l'error de desestimar candidats que potser no tenen tanta memòria però sí més aptituds⁴⁷.

3.3. ÒRGANS DE SELECCIÓ: COMPOSICIÓ I ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

3.3.1. Òrgans de selecció permanents o no permanents

En aquest apartat analitzarem avantatges i desavantatges de configurar els òrgans de selecció amb caràcter permanent o bé no permanent. La primera opció consistiria en designar una comissió o òrgan permanent de selecció, format per un conjunt determinat i invariable de persones, que realitzarien la funció selectiva en totes les convocatòries. La segona opció és la que es correspon amb el model actual.

D'entrada, es podria pensar que el model actual és el que millor s'adiu amb el principi d'especialitat tècnica, ja que la designació de l'òrgan selectiu es fa a partir de l'especialitat de les places convocades. Tanmateix, la creació d'un òrgan o comissió de selecció permanent hauria d'aportar més seguretat al procés, ja que els seus membres aprendrien de la seva pròpia experiència i podrien aplicar mecanismes de correcció i millora.

Per a un anàlisi més detallat, el quadre següent analitza els avantatges i desavantatges dels òrgans de selecció permanents i no permanents:

⁴⁷ D'altra banda, aquesta desconfiança es justifica pel mal ús que es fa de l'entrevista de selecció, la finalitat de la qual és moltes vegades arreglar la puntuació en favor del candidat preferit.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

AVANTATGES		DESAVANTATGES	
Òrgans selectius permanents	Òrgans selectius no permanents (model actual)	Òrgans selectius permanents	Òrgans selectius no permanents (model actual)
<ul style="list-style-type: none"> • Professionalització del personal seleccionador. • Formació específica en tècniques de selecció. • Aprenentatge basat en l'experiència, permet repetir encerts i rectificar errors. • Unificació dels criteris interpretatius de les bases, rigor de les proves, mètodes selectius, etc. • Optimització dels recursos destinats a la selecció. • Control i reducció de costos. • Retribució adequada a la tasca professional desenvolupada. • Desvinculació de tota pressió política, sindical o d'altres interessos col·lectius o individuals. • Garantia efectiva del principi d'igualtat en l'accés a l'ocupació pública. • Reducció del nombre d'impugnacions. • Increment de la confiança en el sistema. • Compliment del principi d'eficàcia administrativa. • Possibilitat de mobilitat interadministrativa en la designació del personal seleccionador. • Innovació. Disseny de nous mètodes selectius per evitar la previsibilitat de les proves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relació entre lloc de treball vacant i tribunal selectiu, proves ajustades al lloc. • Intervenien en la selecció els comandaments del lloc seleccionat, això permet ajustar el perfil del candidat al del lloc de treball. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible esgotament professional dels membres dels òrgans selectius. • Risc potencial que sorgeixin desavinences entre els membres dels òrgans que perjudiquin la bona marxa dels processos selectius (enquistament de la mala entesa). 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible ingerència política i sindical en el procés selectiu. • Risc de fer un ús desviat del principi de discrecionalitat tècnica. • No hi ha mecanismes de correcció per a evitar impugnacions. • No es retribueixen adequadament els membres dels òrgans selectius. • Manca de dotació suficient de la borsa de col·laboradors de l'EAPC. Poca col·laboració de les Administracions usuàries. • Incompliment dels terminis legals d'oferta i convocatòria. • Saturació de les unitats de recursos humans. • El criteri pot no ser escollir el millor, sinó "el preferit".

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

A la vista d'aquesta anàlisi, els avantatges que ofereix el model d'òrgans permanents de selecció superen amb escreix les seves problemàtiques.

A Catalunya no tenim experiències sobre tribunals permanents de selecció⁴⁸. Per a obtenir-ne un exemple ens hem de remetre a la *Comisión Permanente de Selección*⁴⁹. Aquesta comissió, adscrita a l'INAP, és l'òrgan encarregat de realitzar els processos selectius per a l'ingrés a determinats cossos de l'Administració estatal, en concret, als cossos de gestió de l'Administració Civil de l'Estat, i als cossos de gestió de sistemes i informàtica, general administratiu, tècnics auxiliars d'informàtica i general auxiliar de l'Administració de l'Estat. Previ acord amb el corresponent departament o organisme, se li podrà encomanar la selecció del personal d'altres cossos i escales.

Conscients que a voltes el volum de processos, proves i possibles candidats, pot ser tan considerable que faci inviable l'agilitat del procés, quan les convocatòries exigeixen la immediata correcció dels exercicis, la *Comisión Permanente* pot nomenar *Comisiones Delegadas*, les quals estan formades per tres membres titulars i tres suplents, designats pel president de la *Comisión Permanente* d'entre els membres de la mateixa i el personal col·laborador. La delegació abasta les competències necessàries per al seu adequat funcionament, inclosa la qualificació dels exercicis⁵⁰.

La *Comisión Permanente de Selección* pot incorporar assessors especialistes en totes o algunes de les proves, d'acord amb allò previst en les respectives convocatòries, els quals col·laboren amb l'òrgan de selecció exclusivament en l'exercici de les seves especialitats tècniques⁵¹.

⁴⁸ Les propostes legislatives catalana i basca estableixen la possibilitat que es creïn òrgans permanents de selecció en cada Administració, els membres dels quals hauran de ser acreditats per l'Escola o Institut d'Administració pública.

⁴⁹ Orden APU/313/2005, de 7 de febrero, por la que se regula la Comisión Permanente de Selección. Modificada per la Resolución de 16 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se modifica la composición de la Comisión Permanente de Selección.

⁵⁰ Art. 7.1 i 2 de la Orden APU/313/2005, de 7 de febrero, por la que se regula la Comisión Permanente de Selección.

⁵¹ Art. 7.3 de la Orden APU/313/2005, de 7 de febrero, por la que se regula la Comisión Permanente de Selección.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Són competències de la *Comisión Permanente*, entre altres:

- Analitzar i proposar mesures que puguin millorar els processos selectius, i vetllar perquè aquests tinguin relació amb els llocs de treball a desenvolupar.
- Informar el *Director del Instituto Nacional de Administración Pública* sobre les proves selectives que li siguin encomanades, elaborar-ne la memòria final i avaluar-ne els resultats. Proposar-li actuacions per al millor desenvolupament de les proves selectives.
- Executar el procés selectiu i fixar els criteris d'actuació, d'acord amb les bases de la convocatòria. Dictar les instruccions necessàries per a la gestió del procés i verificar-ne el compliment.
- Qualificar cadascun dels exercicis i proves.

D'aquesta relació de funcions en destaca un element molt important: l'existència d'un *feedback* o retorn a l'INAP. La *Comisión Permanente* ha d'analitzar la seva pròpia experiència i realitzar propostes de millora. En aquest punt s'entreu la idea de progrés, de millora a través de la pròpia activitat, d'impuls de l'aprenentatge a partir de la lògica de l'error i l'encert.

El model dels òrgans selectius no permanents no afavoreix en la mateixa mesura aquestes funcions. Certament, els membres dels tribunals podrien aportar informació sobre la gestió dels processos en què haguessin participat (deficiències observades, problemes i dubtes, propostes de canvi, etc.), però hi mancaria la visió global, el coneixement ordenat de tot el conjunt, i l'obtenció d'una memòria final sobre processos i resultats, eina d'un valor indiscutible.

3.3.2. Tribunals descentralitzats o desconcentrats

Independentment que els òrgans selectius tinguin caràcter permanent o no, en aquest apartat analitzarem si és preferible concentrar la funció selectiva en unes seus fixes i

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

estàtiques, o bé si és millor que la funció de selecció es dugui a terme de forma desconcentrada pel territori.

De nou, a continuació veurem una breu relació d'avantatges i desavantatges que presenten ambdues possibilitats.

AVANTATGES		DESAVANTATGES	
Òrgans selectius concentrats	Òrgans selectius desconcentrats	Òrgans selectius concentrats	Òrgans selectius desconcentrats
<ul style="list-style-type: none"> Disponibilitat de recursos: concentrant tots els processos selectius en unes úniques seus, és més fàcil tenir a l'abast tots els mitjans materials necessaris per a executar-los. 	<ul style="list-style-type: none"> Atén les necessitats reals de cada territori. Promou la participació: el territori és un factor decisiu per a atraure els possibles candidats. Incentiva la participació de més Administracions en el model comú de selecció, perquè s'atenen millor les seves necessitats. 	<ul style="list-style-type: none"> Redueix la participació dels candidats que no habiten en el municipi on té la seu l'òrgan, sobretot en territoris on les distàncies són considerables i les vies de comunicació dolentes. Genera escepticisme en el destinatari del servei: el centralisme provoca desafecció perquè es perd la proximitat amb les necessitats pròpies de cada Administració. 	<ul style="list-style-type: none"> És necessària la col·laboració interadministrativa: s'ha de pactar amb les Administracions del territori la cessió de locals i de mitjans materials per a la realització de les proves.

D'acord amb el quadre anterior, els desavantatges que comporta descentralitzar els òrgans selectius són bàsicament de gestió i queden compensats pels valors que es guanyen amb la desconcentració: afavorir la màxima participació, sumar Administracions en el projecte d'unificació de la selecció i donar una millor cobertura a les necessitats de l'ocupació pública catalana i a la demanda de serveis pròpia de cada territori.

3.4. PRINCIPIS D'ACTUACIÓ DELS ÒRGANS SELECTIUS

Els òrgans de selecció seran col·legiats, la seva composició haurà d'ajustar-se als principis d'imparcialitat i professionalitat dels seus membres, i es tendirà a la paritat entre dona i home⁵².

3.4.1. El principi d'imparcialitat

Definició de la qualitat d'imparcial i objectiu⁵³:

- Imparcial: no parcial, que no afavoreix un més que un altre.
- Objectiu: (..) que tracta els esdeveniments, els fenòmens, etc., independentment de les reflexions, dels sentiments, etc., de l'observador.

Analitzant aquests conceptes a la llum del principi d'igualtat, podem arribar a la conclusió que el principi d'imparcialitat s'hauria de llegir en una doble vessant:

- La formal, referida a la composició de l'òrgan selectiu.
- La material, referida a la forma com aquest actua en el desenvolupament del procés selectiu.

No és suficient per complir el principi d'imparcialitat que s'estableixin prohibicions en la composició de l'òrgan selectiu. Si ens limitem a això, la imparcialitat del procés no quedarà plenament garantida. Cal assegurar també l'objectivitat de l'òrgan en el desenvolupament de les tasques que li són encomanades. Imparcialitat i objectivitat aporten igualtat la selecció.

3.4.1.1. La imparcialitat formal

En primer lloc, existeixen una sèrie de mesures que pretenen garantir la imparcialitat de cada membre de l'òrgan selectiu, considerat de forma individual. Són les següents:

⁵² Art. 60 LEBEP

⁵³ Institut d'Estudis Catalans, Diccionari de la Llengua Catalana.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

1. Subjecció dels membres dels òrgans selectius a la causes generals d'abstenció i recusació establertes a la legislació sobre procediment administratiu comú⁵⁴.
2. No poden formar part dels òrgans selectius les persones que hagin realitzat cursos o treballs per a la preparació d'aspirants a proves selectives en els dos anys anteriors a la publicació de la convocatòria corresponent⁵⁵.
3. Es prohibeix que les següents persones formin part dels òrgans selectius⁵⁶:
 - a. Personal d'elecció o de designació política
 - b. Funcionaris interins
 - c. Personal eventual
4. Tots els membres han de formar part de l'òrgan selectiu a títol individual, no podent ostentar representació ni actuar per compte de ningú⁵⁷.

Les causes generals d'abstenció i recusació previstes a la legislació administrativa no generen conflictes específics en la seva aplicació als òrgans selectius, més enllà dels que puguin plantejar per a la resta d'òrgans col·legiats de l'Administració pública.

En canvi, la prohibició que formin part dels òrgans selectius les persones que hagin realitzat cursos o treballs per a la preparació d'aspirants a proves selectives sí que pot generar certs dubtes: en primer lloc, s'estableix com una prohibició absoluta, de manera que cap preparador d'aspirants a oposicions pot formar part d'un òrgan selectiu? O es pot interpretar des d'un punt de vista relatiu, de manera que la prohibició només s'aplicaria quan entre els candidats hi hagués persones a les quals el membre de l'òrgan hagués preparat? En segon lloc, la prohibició s'aplica a les persones que professionalment es dediquen a la preparació d'aspirants a oposicions, o és més àmplia i inclou tota persona que dedica una part del seu temps a formar persones interessades a oposar? Per últim, els conceptes *cursos* o *treballs* s'han d'interpretar

⁵⁴ Arts. 28 i 29 LRJAP.

⁵⁵ Art. 54.3 TUFPC.

⁵⁶ Art. 60.2 LEBEP.

⁵⁷ Art. 60.3 LEBEP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

restrictivament o bé de forma àmplia, entenent que la paraula *treballs* inclou tota activitat d'ajuda, suport i col·laboració per a la preparació d'oposicions?

La legislació catalana podria aclarir o desenvolupar l'abast d'aquesta norma. Per prevenir una fractura del principi d'imparcialitat, seria convenient que els professionals que es dediquen a preparar aspirants per a oposicions no puguin formar part de cap òrgan selectiu de forma absoluta (no només perquè entre els aspirants hi podrien tenir alumnes, sinó perquè el coneixement intrínsec del funcionament dels processos selectius els donaria una avantatge injustificada que afavoriria els seus clients). Els formadors que no es dediquin professionalment a la preparació d'opositors, en canvi, no haurien de quedar dins d'aquesta prohibició, ja que no mantenen una relació de confiança, interès o negoci amb els alumnes; just al contrari, el seu reciclatge continu i el coneixement detallat de les matèries de la seva especialitat podrien justificar la seva designació com a assessors o col·laboradors tècnics dels tribunals.

D'altra banda, la legislació vigent estableix una prohibició general, aplicable a la configuració dels òrgans selectius considerats en la seva totalitat: no poden estar formats majoritàriament per membres en actiu de la mateixa escala i subescala per a les quals s'ha de fer la selecció⁵⁸. D'acord amb la literalitat dels seus termes, aquesta norma només és d'aplicació a la selecció del personal funcionari.

Això no obstant, aquesta situació és difícil que es doni en el marc dels òrgans de selecció que es proposa en aquest treball. La norma està pensant en garantir la imparcialitat quan la designació del tribunal la realitza la mateixa Administració que convoca el procés, i la majoria de membres hi pertanyen. Però si la selecció s'encarregués a un organisme tècnic independent, format per professionals de diversa procedència, aquesta prohibició deixaria de tenir aplicabilitat per desaparició del seu objecte.

⁵⁸ Art. 292.2 LMRLC i art. 72.2 RPSEL

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3.4.1.2. Abast de la prohibició de participació de determinades persones en els òrgans de selecció

La LEBEP prohibeix que formin part dels òrgans selectius el personal d'elecció o de designació política, el personal eventual i el personal funcionari interí⁵⁹.

1. El personal d'elecció o de designació política, el personal eventual i l'interí

En primer lloc, caldria aclarir algunes qüestions: la primera està relacionada amb el personal interí⁶⁰. Tot i que probablement la seva exclusió obeeixi a la possibilitat que hagin contret o puguin contreure deutes de favor amb algun dels candidats, atesa la precarietat inherent a la situació d'interinitat, per aquesta mateixa raó l'exclusió hauria de ser aplicada també al personal laboral no fix, ja sigui temporal o indefinit⁶¹.

Aquesta manca de coherència legislativa ha estat posada de manifest per la doctrina, i tant les circulars interpretatives de la LEBEP com els avantprojectes legislatius per al seu desenvolupament, ja incorporen també la impossibilitat que el personal laboral no fix pugui formar dels òrgans de selecció⁶².

En segon lloc, cal tenir present que l'exclusió del personal d'elecció o de designació política no inclou la d'aquell personal funcionari que ocupa un lloc de treball mitjançant lliure designació, ja que aquesta és una forma de provisió de llocs de treball que no està vinculada a l'existència d'una prèvia relació de confiança de tipus polític⁶³.

⁵⁹ Art. 60.2 LEBEP. A Itàlia, que té un règim jurídic semblant a l'espanyol en aquesta matèria, s'estableix la prohibició que formin part dels òrgans de selecció els càrrecs polítics, sindicals i els designats per associacions professionals.

⁶⁰ L'Informe de la CEBEP no proposa l'exclusió del personal interí. Aquesta exclusió va ser introduïda durant el debat parlamentari.

⁶¹ La Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de la LEBEP a l'Administració de la Generalitat, aprovada mitjançant Resolució GAP/1417/2007, DOGC de 16.05.2007, estén aquesta prohibició també al personal laboral no fix per temps indefinit o temporal (apartat novè).

⁶² Art. 30.3 de l'Avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública, art. 70.6 del *Documento técnico para la elaboración del anteproyecto de ley de empleo público de Euskadi*, article novè de la Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de la LEBEP a l'Administració de la Generalitat.

⁶³ Així ho aclareixen els criteris interpretatius per a l'aplicació de la LEBEP a l'Administració Local publicats pel MAP el mes de març de 2008.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

D'altra banda, en tots els casos es planteja un dubte: la prohibició per formar part dels òrgans selectius és absoluta? O és relativa, és a dir, aplicable només a l'Administració en la qual s'exerceix el càrrec o nomenament polític, eventual o interí? El dubte sorgeix perquè les persones titulars d'aquests càrrecs poden ser, al mateix temps, funcionàries de carrera o personal laboral fix d'una altra Administració pública⁶⁴.

Com que la LEBEP admet més d'una interpretació, amb l'objectiu de preservar el principi d'imparcialitat i preveient la facilitat amb què es podria produir el frau de llei en aquest àmbit, seria convenient que la legislació catalana establís amb més claredat la impossibilitat que participin en els òrgans selectius les persones que, en el moment en què es designi el tribunal, exerceixin un càrrec polític o desenvolupin un lloc de treball com a personal eventual, interí o laboral no fix, i això amb independència que aquestes persones siguin funcionàries de carrera o personal laboral fix d'altres Administracions públiques⁶⁵.

2. El personal representatiu d'interessos col·lectius

La prohibició que formin part dels òrgans de selecció persones que no actuïn a títol individual, sinó en representació d'interessos col·lectius, està relacionada principalment amb el fenomen de la intervenció sindical en el procés selectiu⁶⁶.

Abans d'entrar en l'anàlisi jurídica d'aquesta exclusió, convé apel·lar a la lògica i la coherència del sistema, i centrar la finalitat de la intervenció sindical en els processos selectius. Fins l'entrada en vigor de la LEBEP, mitjançant acord en els convenis col·lectius i pactes de funcionaris, o simplement per la via de fet, les organitzacions sindicals i de representació unitària designaven membres en

⁶⁴ BOLTAIÑA BOSCH, X. *La participació dels representants del personal en els processos de selecció: possibilitats i límits d'actuació a la llum LEBEP*. Federació de Municipis, 11 de gener de 2008: "La resposta no és clara, atès que l'art. 60.2 efectua una prohibició genèrica, però una interpretació lògica semblaria portar-nos a pensar que la restricció ho és per a l'Administració que convoca el procés".

⁶⁵ Tanmateix, en els criteris interpretatius de la LEBEP publicats el mes de març de 2008, el MAP entén que els funcionaris de carrera que presten els seus serveis en altres Administracions públiques poden formar part dels òrgans de selecció de les corporacions locals sempre que no ostentin una representació orgànica o institucional d'aquelles.

⁶⁶ Aquesta prohibició, tanmateix, no s'aplicaria pel sol fet d'estar afiliat a un sindicat o associat a un col·legi professional o a qualsevol altra institució que representi interessos col·lectius, cosa que podria vulnerar el dret de lliure sindicació i associació protegit per la CE.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

pràcticament tots els òrgans selectius de les Administracions públiques, amb l'objectiu d'anivellar o neutralitzar la influència que podia exercir en aquests òrgans el personal d'elecció o de designació política.

Però un cop ha desaparegut aquella influència, i és obligada la composició estrictament tècnica dels tribunals de selecció, ens hem de preguntar què podria justificar la participació de les organitzacions sindicals en els òrgans de selecció. Si fem aquest exercici, ens adonarem que les respostes ens allunyen de la vocació d'imparcialitat i professionalització dels òrgans selectius.

Amb notable desencert, en la configuració dels òrgans selectius la LEBEP no ha estat prou clara quant a l'exclusió dels representants sindicals i els d'altres col·lectius. Per això les instruccions per a la seva aplicació, estatal i catalana, han tingut per objectiu concretar-la⁶⁷.

Els avantprojectes de llei de desenvolupament de la LEBEP basca i catalana, tanmateix, són més clarificadors:

"En ningún caso podrán formar parte de los órganos de reclutamiento y selección:

*f) Los representantes de los sindicatos, de asociaciones de funcionarios o de colegios profesionales que actúen en representación o por cuenta de tales organizaciones o entidades.*⁶⁸"

"En cap cas podran no formar part dels òrgans de selecció i reclutament:

⁶⁷ Art. 2.1 dels criteris interpretatius per a l'aplicació de la LEBEP a l'Administració Local publicats pel MAP el mes de març de 2008: "La pertenencia a los órganos de selección lo será siempre a título individual y no en representación o por cuenta de nadie. En consecuencia, no pueden aceptarse propuestas ni actuaciones en nombre de órganos unitarios de representación del personal, organizaciones sindicales, colegios profesionales o cualquier entidad representativa de intereses". Art. Novè.3: "La pertinència a òrgans de selecció ha d'ésser a títol individual sense que es pugui exercir per representació o per compte d'altri. L'article 54.3 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, queda afectat per aquesta previsió, amb la qual cosa els membres designats no poden exercir la seva condició de membre en representació de l'EAPC, sinó que, sens perjudici que siguin proposats per aquest òrgan, la seva participació és a títol individual".

⁶⁸ Art. 70.6.f) del Documento técnico para la elaboración del anteproyecto de ley de empleo público de Euskadi.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

f) Els membres dels sindicats, dels òrgans unitaris de representació del personal, d'associacions de funcionaris o de col·legis professionals que actuïn en representació o per compte d'aquestes organitzacions o entitats, sens perjudici de les funcions que se'ls puguin atribuir relacionades amb la vigilància i el control del desenvolupament del procés selectiu.⁶⁹”

Malgrat tot, encara es plantegen certs dubtes:

En primer lloc, l'abast d'aquesta prohibició ha de ser absolut o relatiu⁷⁰? Comprèn aquelles persones que, tot i exercir funcions sindicals o representatives d'interessos col·lectius, compleixen el principi d'especialitat tècnica? Si els designem en virtut de la seva especialitat tècnica, estarem garantint el principi d'imparcialitat en aquests casos, o bé, a jutjar per la picaresca que caracteritza les nostres organitzacions, aquesta possibilitat serà utilitzada com una via encoberta per a donar veu als interessos col·lectius en els tribunals de selecció? La prohibició absoluta de participar en els òrgans selectius pel fet d'exercir un càrrec de representació col·lectiva vulnera el principi constitucional de no discriminació?

Un altre dubte que plantegen la LEBEP i l'avantprojecte de llei catalana (a diferència de la basca) és com distingir *quan* un membre del tribunal actua en nom i interès propi, de *quan* ho fa en representació d'una col·lectivitat. La condició “que actuïn en representació o per compte d'aquestes organitzacions o entitats” en realitat podria estar traslladant aquesta prohibició d'un pla objectiu a un altre de subjectiu, determinat per la conducta personal que pugui tenir cada membre.

Per a garantir el principi d'imparcialitat sense fissures, entenem que convindria no reproduir les confusions que genera la LEBEP i establir amb caràcter absolut la prohibició de participació en els òrgans selectius des del moment en què

⁶⁹ Art. 30.3.f) de l'Avantprojecte de llei de mesures en matèria d'ocupació pública.

⁷⁰ Aquesta reflexió ja ha estat plantejada per BOLTAINA BOSCH, X. *La participació dels representants del personal en els processos de selecció: possibilitats i límits d'actuació a la llei LEBEP*. Federació de Municipis, 11 de gener de 2008.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

s'exerceixen funcions de representació col·lectiva, sense entrar a valorar possibles conductes d'índole personal.

En aquest sentit, els criteris interpretatius de la LEBEP publicats pel MAP el mes de març de 2008, estableixen que no poden acceptar-se propostes ni actuacions en nom d'òrgans unitaris de representació del personal, organitzacions sindicals, col·legis professionals⁷¹ o qualsevol entitat representativa d'interessos⁷².

Quant a la possible vulneració del dret a la no discriminació, existeixen arguments suficients per a descartar-la: en primer lloc, perquè les prohibicions estan establertes en una llei de caràcter bàsic; i en segon lloc, perquè estan objectivament limitades a unes circumstàncies determinades que són d'abast temporal: només s'apliquen mentre s'estigui exercint el càrrec o funció representativa, de manera semblant a com la legislació d'incompatibilitats limita la possibilitat que una persona pugui desenvolupar altres tasques quan ocupa un lloc de treball en una Administració pública.

3. La col·laboració sindical en el procés selectiu. La figura de l'observador

Des de l'entrada en vigor de la LEBEP, la majoria de bases de selecció de personal funcionari i laboral de les Administracions públiques catalanes incorporen una nova figura: la de l'observador, vigilant o col·laborador del tribunal de selecció, amb dret a veu i sense vot. Amb aquesta figura es pretén donar cobertura a la presència de representants unitaris o d'organitzacions sindicals en els processos selectius.

⁷¹ L'exclusió dels col·legis professionals no es menciona en l'Informe de la *Comisión de Expertos*. Aquest informe feia referència exclusivament a l'exclusió de representants de sindicats, òrgans unitaris de representació del personal o associacions que exerceixen funcions representatives dels empleats públics.

⁷² En aquest punt, la Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de la LEBEP a l'Administració de la Generalitat difereix de la interpretació del MAP, cosa que entenem errònia i contrària a les disposicions de la LEBEP. En concret, quan es refereix a la selecció del personal laboral, la Instrucció estableix expressament en el seu apartat setzè.4, que: "(...) Roman vigent l'art. 22.5 del VI Conveni únic respecte l'obligatorietat que un dels membres del tribunal s'hagi de designar a proposta dels representants dels treballadors (..), sense perjudici que hagin d'actuar a títol individual i en cap cas en representació de qui els ha proposat." Deixa totalment en mans de l'element subjectiu l'eficàcia de la prohibició.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Ara bé, en el marc d'uns òrgans selectius formats per professionals de la selecció i especialistes en les matèries objecte de cada convocatòria, que poden incorporar assessors per a proves o temes específics, que són seleccionats d'acord amb el principi de mèrit i capacitat, i que actuen amb base als principis d'imparcialitat i responsabilitat, ens hem de preguntar necessàriament: quin és el valor afegit que s'espera que aportin els vigilants, observadors o col·laboradors designats per la representació del personal? De nou, veurem que les respostes a aquesta pregunta no obeeixen a criteris o interessos tècnics, sinó que són fruit dels compromisos contrets per les Administracions públiques amb la representació sindical o unitària corresponent, en el marc de l'equilibri de forces que regeix en cada Administració.

Feta aquesta reflexió, entrem a veure les possibilitats que ofereix el marc jurídic actual amb relació a la figura de l'observador:

- a. Quant a la selecció del personal funcionari, en la normativa vigent sobre configuració dels òrgans selectius no existeix cap referència a la figura de l'observador, cosa que impossibilitaria la seva creació per mitjà d'un acte administratiu⁷³.
- b. Quant a la selecció de personal laboral, les Administracions públiques podran negociar les formes de col·laboració que en el marc dels convenis col·lectius fixin l'actuació de les Organitzacions Sindicals en el desenvolupament dels processos selectius⁷⁴. Amb base a aquesta norma, les Administracions han incorporat la figura de l'observador o col·laborador en les bases de les seves convocatòries.

Però determinar l'abast de la col·laboració és una tasca complexa, ja que en el nostre ordenament no n'existeixen experiències prèvies. De fet, intuïm que la seva incorporació a la LEBEP ha estat fruit de la negociació del projecte de llei amb els sindicats, a mode de concessió a canvi de l'exclusió dels òrgans

⁷³ *Manual d'instruccions per a l'actuació dels membres dels òrgans de selecció de personal dels ens locals*, EAPC 2008, pàg. 10, www.eapc.cat.

⁷⁴ Art. 61.7 LEBEP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

selectius. Com que aquest precepte no obeeix a una finalitat tècnica, la seva aplicabilitat presenta un grau de desconcert considerable⁷⁵.

Analitzant aquest precepte per la via de la negociació, podem extreure les següents conclusions:

- a. No és aplicable a la selecció del personal funcionari.
- b. No és aplicable si no s'ha negociat en un conveni col·lectiu.
- c. No és negociable formar part del tribunal com a membre.
- d. No és una obligació, sinó una possibilitat. És una opció que pot exercir l'Administració.
- e. No té relació amb els principis de mèrit i capacitat. Per tant, podria distorsionar la garantia d'imparcialitat de l'òrgan selectiu.

Per tant, a la pregunta de si és convenient consolidar l'existència de l'observador en el model selectiu que proposem en aquest treball, la resposta és que no. No, perquè no aporta cap valor afegit positiu a la funció de selecció; no, perquè la seva creació obeeix a les pressions sindicals existents en cada Administració i justament això ha de quedar al marge de la funció selectiva; no, perquè la credibilitat del sistema passa perquè els òrgans selectius estiguin formats per personal imparcial sense que hi hagi espais per al dubte; no, perquè l'objectiu de la selecció no és jugar un paper en l'equilibri d'interessos sindicals i polítics sinó, ben al contrari, dur a terme una tasca estrictament tècnica que aporti al servei públic els recursos humans més adequats; no, perquè no existeix una relació de causa efecte entre la presència sindical en els òrgans selectius i l'increment de la confiança dels ciutadans en el sistema; no, perquè la seva inclusió no obeeiria a necessitats o interessos tècnics. En definitiva, en el marc de la selecció pública que proposem en aquest treball, la figura de l'observador no és necessària ni objectivament justificable.

⁷⁵ Sobre aquest tema es pot consultar BOLTAINA BOSCH, X. *La participació dels representants del personal en els processos de selecció: possibilitats i límits d'actuació a la llum LEBEP*. Federació de Municipis, 11 de gener de 2008.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3.4.1.3. La imparcialitat material

Fins ara, les legislacions estatal i autonòmica s'han preocupat sobretot de procurar la imparcialitat formal de l'òrgan selectiu, però això no ha estat suficient per a aconseguir-ne la imparcialitat material o de fet.

Mostra de l'afirmació anterior és que les persones que són designades per l'EAPC per a formar part dels òrgans selectius de les Administracions locals, es queixen que: són una minoria en l'òrgan selectiu; si detecten irregularitats durant el procés, no disposen de mitjans efectius per a evitar-los; el seu vot és neutralitzat pel vot de la resta de membres, els quals la majoria de vegades són empleats de la mateixa Administració convocant; el seu pes real en el procés és irrisori; no tenen recursos suficients per a evitar la parcialitat del procés selectiu quan aquesta es dona.

En canvi, si atenem a les normes sobre composició dels òrgans selectius, segurament veurem que la majoria han estat configurats amb estricta subjecció a la normativa vigent.

En aquesta matèria és de destacar la proposta basca de desenvolupament de la LEBEP, la qual sembla que fa referència a aquesta vessant interna o material del principi d'imparcialitat. Literalment, es proposa que:

*"los miembros de los órganos de reclutamiento y selección deberán abstenerse en aquellas circunstancias en que su imparcialidad pueda verse en entredicho por motivos personales, profesionales o de cualquier otro carácter, así como en las demás circunstancias previstas en el ordenamiento jurídico vigente"*⁷⁶.

Es podria pensar que simplement s'està fent referència a les causes d'abstenció i recusació previstes a l'ordenament vigent, però el precepte permet una interpretació més àmplia: un cop designat l'òrgan selectiu, i sense que concorri cap causa legal d'abstenció, si un dels seus membres intueix que la seva actuació podria no ser imparcial, ja sigui per causes personals, professionals o de qualsevol altra naturalesa,

⁷⁶ Art. 70.2 del Documento técnico para la elaboración del Anteproyecto de LEBEP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

s'haurà d'abstenir de la seva funció. La relació de causes que poden donar lloc a l'abstenció va molt més enllà de la taxativitat amb què estan establertes les causes d'abstenció i recusació en la legislació de procediment administratiu comú. La decisió es planteja en l'àmbit intrínsec de cada membre, i els obliga a fer un examen de consciència sobre la percepció de la pròpia parcialitat o imparcialitat.

La línia que enceta el document basc és la que creiem que hauria de prendre la legislació catalana de desenvolupament, ja que l'experiència ha demostrat que no és suficient garantir només la imparcialitat formal dels òrgans selectius⁷⁷.

3.4.2. El principi de professionalitat

El clàssic principi d'especialitat en la composició dels òrgans selectius requereix que tots els seus membres tinguin un nivell de titulació igual o superior al de les places convocades, i que la meitat més un pertanyin a llur àrea d'especialitat⁷⁸.

La LEBEP fa un pas més enllà i introdueix el principi de professionalitat.

"Professionalitat: qualitat d'una persona que exerceix una activitat amb gran competència."⁷⁹

D'acord amb aquest principi, doncs, cal que els membres dels òrgans selectius estiguin especialitzats en l'activitat que desenvoluparan, que no és altra que la funció de selecció. L'han de conèixer i han d'acreditar competència suficient⁸⁰.

⁷⁷ En l'àmbit de la UE, per exemple, durant el procés selectiu els candidats tenen estrictament prohibit posar-se en contacte amb cap membre del tribunal. Aquesta norma té per objectiu protegir la imparcialitat del tribunal en les seves actuacions, deliberacions i decisions. Les sessions dels tribunals són confidencials.

⁷⁸ Art. 15 RSPAGC, art. 72.2 i 72.5 RPSEL i art. 4.e) del RSFAL. El *Documento* basc estableix que les persones que formin part dels òrgans de reclutament i selecció hauran d'acreditar un ampli coneixement de l'àrea professional en la que està enquadrat el lloc de treball, l'agrupació de llocs de treball, o el cos o escala. L'article 54.2 TUFPC també estableix que s'ha de garantir la presència en els tribunals o òrgans de selecció de funcionaris amb coneixements especialitzats sobre el contingut dels llocs de treball que es seleccionen, garantia que s'ha de mantenir igualment si es creen òrgans permanents de selecció.

⁷⁹ Institut d'Estudis Catalans, Diccionari de la Llengua Catalana.

⁸⁰ D'acord amb l'informe de la CEBEP, la professionalitat dels membres dels òrgans selectius es predica des de dues vessants: d'una banda, el coneixement de l'àrea professional en què estan incardinats els llocs o funcions objecte de la selecció, i de l'altra, el domini de les tècniques i habilitats de selecció de personal.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

El principi de professionalitat supera el tradicional principi d'especialitat. Sense perjudici que cal respectar l'especialitat tècnica del tribunal de selecció en les matèries objecte de la convocatòria, cal també que els seus membres coneguin les tècniques de selecció o que tinguin els coneixements teòrics i pràctics suficients per decidir com plantejar les diferents proves, com instruir-les i com avaluar-les.

Ara bé, com que en el procés selectiu hi intervenen múltiples disciplines, segurament no és necessari que tots els membres de l'òrgan selectiu siguin experts en tècniques de selecció, ja que la seva professionalitat pot donar-se en algun dels camps de coneixement del temari de la convocatòria⁸¹. Tanmateix, seria oportú que com a mínim haguessin superat algun tipus de formació en aquestes tècniques per accedir al càrrec de seleccionador, atesa la importància de la seva tasca i la conveniència que coneguin el procediment administratiu de selecció i les tècniques sobre preparació i correcció de proves.

En aquest sentit, la proposta basca de desenvolupament legislatiu estableix que per formar part dels òrgans de selecció en qualitat d'assessors professionals externs a les Administracions públiques, les persones, les entitats i les empreses hauran d'estar acreditades per l'IVAP. La forma d'acreditació i les àrees professionals en les quals podran intervenir s'establiran mitjançant reglament. En el procés d'acreditació es tindrà especialment en compte l'experiència professional, les publicacions en l'àmbit professional, així com la participació en altres procediments selectius de les Administracions públiques⁸². El sistema de l'acreditació persegueix que tots els assessors reuneixin una competència mínima i comuna en la funció selectiva⁸³.

En aquesta mateixa línia es pronuncia l'avantprojecte de llei catalana, quan estableix que dues terceres parts dels membres de qualsevol òrgan de selecció de les Administracions públiques catalanes han de ser persones acreditades per l'EAPC

⁸¹ D'acord amb la circular interpretativa de la LEBEP publicada pel MAP el març de 2008, la professionalitat és exigible a tots els membres de l'òrgan considerats individualment, ja sigui pels seus coneixements professionals, o específics en matèria de selecció.

⁸² Art. 70.8 del *Documento técnico para la elaboración del Anteproyecto de LEPE*. La participació en anteriors processos selectius només s'hauria de valorar quan aquella hagués estat satisfactòria, d'acord amb el principi de responsabilitat dels membres dels òrgans selectius.

⁸³ Aquesta proposta es podria estendre als membres no permanents de l'òrgan de selecció (veure apartat 5 d'aquest capítol).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

designades entre funcionaris de carrera o personal laboral fix o, en el seu cas, professionals externs acreditats per la mateixa Escola⁸⁴. L'Escola establirà el sistema d'acreditació per poder formar part dels òrgans de selecció o reclutament i expedirà certificacions d'idoneïtat a aquest efecte⁸⁵.

3.4.3. El principi de responsabilitat

Les propostes de desenvolupament legislatiu de la LEBEP catalana i basca introdueixen explícitament el principi de responsabilitat en l'actuació dels òrgans selectius.

Aquest és un concepte molt ampli, que pot donar peu a diferents interpretacions. D'entrada, la responsabilitat pot ser individual, de cada membre de l'òrgan selectiu, o bé col·lectiva, de l'òrgan col·legiat.

La responsabilitat es podria circumscriure als termes establerts en la Llei de procediment administratiu: els membres d'un òrgan col·legiat han de votar en contra de les decisions de l'òrgan que considerin il·legals per salvar la seva responsabilitat⁸⁶. No obstant això, és complicat materialitzar aquesta responsabilitat o entreveure'n les conseqüències, ja que a la pràctica no es cursen procediments de reclamació de responsabilitat als membres dels òrgans selectius per part de les Administracions que han convocat els processos.

Tanmateix, les propostes de desenvolupament de la LEBEP sembla que conceben la responsabilitat com alguna cosa més que la tradicional obligació de votar en contra de les resolucions il·legals. Amb idèntiques paraules, estableixen que els membres dels òrgans de selecció i reclutament són responsables de la transparència i objectivitat de cada procediment, del seu contingut, de la confidencialitat de les proves, del

⁸⁴ Art. 30.4 de l'Avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública.

⁸⁵ Art. 30.5 de l'Avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública.

⁸⁶ Art. 27.4 LRJAP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

compliment dels terminis establerts i, en general, de l'estricta compliment de les bases de la convocatòria⁸⁷.

Per tant, la responsabilitat estaria vinculada al correcte funcionament del procés selectiu d'acord amb els principis que l'informen, més enllà de l'àmbit estricte de les votacions. Així, l'òrgan selectiu hauria de respondre de:

1. Transparència del procediment: estretament relacionada amb el principi de publicitat i el dret d'informació dels interessats⁸⁸.
2. Objectivitat del procediment: relacionat amb el principi d'imparcialitat.
3. Contingut del procediment⁸⁹: atén a múltiples factors, com poden ser la relació que hi ha d'haver entre les proves i les places i llocs de treball convocats, la idoneïtat dels mèrits, la correcta aplicació de les tècniques de selecció, la interdicció de l'arbitrarietat en l'actuació del tribunal de selecció, etc.
4. Confidencialitat de les proves: relacionada amb el dret a l'anonimat en la realització de les proves i la seva posterior custòdia (en aquesta matèria caldrà observar la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal).
5. Compliment dels terminis establerts: a dia d'avui no existeixen unes normes comunes per a l'Administració de la Generalitat i l'Administració Local sobre terminis en el desenvolupament del procés selectiu⁹⁰. El compliment dels terminis establerts està relacionat amb el principi d'agilitat i aporta rigor al procediment⁹¹.
6. Estricta compliment de les bases de la convocatòria: els òrgans selectius han

⁸⁷ Art. 70.3 del *Documento técnico para la elaboración del Anteproyecto de LEPE* i art. 31.2 de l'Avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública.

⁸⁸ En aquesta matèria es poden consultar els capítols 2 i 6.

⁸⁹ En aquesta matèria es pot consultar el capítol 4.

⁹⁰ L'article 17 RSAGC estableix terminis directament aplicables tan sols a l'Administració de la Generalitat.

⁹¹ En aquesta matèria es poden consultar els capítols 2 i 6.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

d'actuar d'acord amb allò establert a les bases, sense que les puguin modificar, excloure o derogar. Tampoc poden interpretar-les si són clares i no ofereixen dubtes⁹².

Ara bé, probablement no sigui suficient sols definir el contingut del principi de responsabilitat. Per assegurar que l'òrgan selectiu actuarà de forma responsable, caldrà determinar unes conseqüències en cas d'actuació irresponsable.

El personal que formi part dels òrgans de selecció hauria de poder ser fiscalitzat en la seva actuació, mitjançant l'aplicació de la legalitat vigent en matèria disciplinària. Per tant, quan existeixin proves o indicis que l'òrgan selectiu ha actuat de forma irresponsable, s'hauria de poder obrir un expedient contradictori a les persones que hagin provocat, gestionat o consentit aquella situació. En tot cas, si l'òrgan selectiu en el seu conjunt, o alguns dels seus membres en particular, són responsables de la mala actuació de l'òrgan, haurien de poder ser remoguts de la seva funció com a seleccionadors de personal al servei de les Administracions públiques catalanes. Quant als assessors o membres no permanents, hauria de deixar-se constància de la seva actuació irresponsable perquè no tornessin a ser designats en futures ocasions.

També l'organisme tècnic de selecció proposat en aquest treball⁹³, com a responsable últim de la gestió dels processos selectius, hauria de vetllar pel correcte funcionament dels òrgans i tribunals de selecció mitjançant la supervisió continuada de la seva activitat, l'anàlisi dels procediments en què s'hagin produït irregularitats, la inspecció d'aquells en què s'hagin interposat demandes, el seguiment de la posada en marxa de noves fórmules selectives, etc.

La responsabilitat de l'òrgan selectiu inclouria l'obligació de lliurar una memòria anual sobre tots els processos selectius gestionats, indicant la forma com s'han avaluat mèrits i proves, punts forts i febles dels processos, incidències, propostes de millora, etc.⁹⁴

⁹² STS de 12 de gener de 1998, rec. 1205/1995.

⁹³ Tal com es proposa en el Capítol 2 d'aquest treball.

⁹⁴ Així ho fa la *Comisión Permanente de Selección*, la qual ha de lliurar al Director de l'INAP una memòria sobre les proves selectives realitzades i els seus resultats.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

L'obtenció d'aquesta informació és una estratègia clau per a la construcció d'un projecte selectiu en constant evolució.

3.4.4. La composició paritària

La qüestió de la paritat és un debat de plena actualitat social i política, des que la notícia sobre l'aprovació de la Llei d'igualtat entre dones i homes va saltar a tots els mitjans de comunicació de l'Estat.

Sense ànim de valorar la idoneïtat que el legislador adopti mesures concretes de discriminació positiva en favor de la dona, debat que té unes connotacions socials i polítiques que no són objecte d'estudi en aquest treball, a continuació valorarem quina incidència té aquesta legislació en la composició dels òrgans selectius de les Administracions públiques catalanes.

En primer lloc, la llei d'igualtat estableix que les Administracions públiques han de promoure la presència equilibrada de dones i homes en els òrgans de selecció i valoració, excepte si concorren raons fonamentades, objectives i motivades⁹⁵. En aquest sentit s'ha d'interpretar la LEBEP quan estableix que en la composició dels òrgans selectius s'ha de tendir a la paritat. Certament, de la LEBEP no en neix una obligació *sine qua non* de paritat. No obstant això, i d'acord amb la literalitat de la Llei d'igualtat, la tendència a la paritat no s'hauria de quedar en paper mullat sinó que caldria que les Administracions públiques tinguessin una conducta activa en aquesta matèria i que la paritat fos un objectiu a assolir.

Quant als òrgans de selecció de l'Administració General de l'Estat, la Llei és més rigorosa i hi requereix obligatòriament la presència equilibrada de dones i homes, excepte per raons fonamentades i objectives, degudament motivades⁹⁶. Per aquest motiu, l'Estat va modificar la composició de la *Comisión Permanente de Selección*⁹⁷.

⁹⁵ Art. 51 LOIMH.

⁹⁶ Art. 53 LOIMH.

⁹⁷ *Resolución de 9 de abril de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se establece la composición de la Comisión Permanente de Selección. L'última modificació s'acordà mitjançant Resolución de 16 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se modifica la composición de la Comisión Permanente de Selección.*

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Quant al criteri de paritat, la legislació sobre igualtat considera que es dóna quan la representació de cadascun dels sexes representi com a mínim el 40% del total⁹⁸. Quan el nombre de llocs sigui inferior a cinc, la proporció de dones i homes serà el més propera possible a l'equilibri numèric⁹⁹.

Les propostes de desenvolupament de la LEBEP fan un tractament diferent sobre l'obligatorietat de la paritat en la designació dels òrgans selectius. Mentre que la proposta basca es pronuncia en termes d'obligatorietat, l'avantprojecte català és menys contundent i sols fa referència a la necessitat de complir la legislació vigent, és a dir, la LEBEP.

1. *"Salvo que se justifique debidamente su no pertinencia, la composición de los órganos de reclutamiento y selección ha de ser equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. Se considera que existe una representación equilibrada cuando en los órganos de reclutamiento y selección de más de cuatro miembros cada sexo esté representando al menos al 40%; en el resto cuando los dos sexos estén representados."*¹⁰⁰
2. "En la composició dels òrgans de selecció i reclutament cal seguir els criteris de paritat entre dones i homes d'acord amb el previst en la legislació vigent."¹⁰¹

En paraules del mateix document basc, l'òrgan selectiu ha d'estar format per persones amb la capacitat, competència i preparació adequades. Per tant, si en atenció al criteri de paritat no es poguessin garantir aquelles notes en la designació dels membres de l'òrgan selectiu, caldria prioritzar els criteris de capacitat i idoneïtat tècniques per sobre del criteri de paritat.

⁹⁸ Comparativament, a Itàlia les dones han de representar un terç dels membres del tribunal, excepte si es justifica la seva impossibilitat. *Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección (Italia, Estados Unidos y España) : una propuesta de mejora del acceso al empleo público* / Rosa María Idefonso Huertas. Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2004.

⁹⁹ DA 2ª de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* que afegeix l'art. 44 bis a la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General*.

¹⁰⁰ Art. 70.4 del *Documento técnico para la elaboración del Anteproyecto de LEPE*.

¹⁰¹ Art. 30.2 de l'Avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En qualsevol cas, la paritat es podrà excloure per causes objectives degudament motivades, per exemple en sectors altament masculinitzats o feminitzats, en els quals la presència de dones o homes, respectivament, és molt escassa.

3.5. RÈGIM JURÍDIC APLICABLE ALS ÒRGANS SELECTIUS

3.5.1. Nombre de membres i participació de membres designats per l'EAPC

La legislació de procediment administratiu no determina quin és el nombre màxim de membres que pot tenir l'òrgan de selecció¹⁰². En canvi, sí que en determina la composició mínima, en aplicació de les normes que estableixen el quòrum necessari per a la seva constitució i perquè les seves reunions siguin vàlides. Aquest quòrum requereix la presència del president, el secretari i almenys la meitat dels seus membres¹⁰³. Per tant, la composició mínima dels òrgans de selecció és de tres membres¹⁰⁴.

En l'àmbit de la Generalitat, però, la seva legislació específica de funció pública exigeix un nombre mínim de cinc membres¹⁰⁵.

En termes de gestió, es pot argumentar que el nombre de membres dels òrgans selectius s'hauria d'ajustar al nombre aproximat d'aspirants que es preveuen per a cada convocatòria. Tanmateix, els òrgans selectius poden requerir la incorporació de tècnics assessors a les seves sessions, de manera que una composició amb pocs membres es podria complementar, si escau, amb la participació de persones assessores. En qualsevol cas, el nombre de membres no ha de ser un element que freni o obstaculitzi l'agilitat en l'actuació col·legiada de l'òrgan de selecció, cosa que desaconsella una composició amb un nombre elevat de membres.

¹⁰² Aquest nombre ha de ser imparell, d'acord amb l'art. 11 RGIPP.

¹⁰³ Art. 26.1 LRjAP.

¹⁰⁴ Art. 72.1 RPSEL.

¹⁰⁵ Art. 15 RSPAGC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En el model d'òrgans selectius que proposem en aquest treball deixaria de tenir sentit l'obligació de designar membres del tribunal a proposta de l'EAPC¹⁰⁶, ja que tots els membres serien designats directament per l'organisme de selecció. El principi d'imparcialitat quedaria garantit per la composició de la totalitat del tribunal i ja no seria necessària la funció de reforç de la imparcialitat que desenvolupa la persona designada per l'Escola en els processos selectius¹⁰⁷.

En l'àmbit de la Generalitat, s'especifica la funció de *supervisió* que realitza el membre designat per l'EAPC. Així, es disposa que "un cop finalitzades les proves selectives, el representant de l'escola lliurarà un informe al seu Director, per conducte del President del Tribunal, en el qual es faran les observacions i valoracions que s'estimin necessàries per a la millora dels sistemes emprats"¹⁰⁸.

Aquesta funció té una gran potencialitat per millorar els processos selectius, per això s'hauria de traslladar als òrgans selectius que proposem en aquest treball - si aquests òrgans fossin permanents, es podria substituir l'informe pel lliurament d'una memòria (anual, semestral, trimestral...), sobre tots els processos realitzats -.

3.5.2. Funcionament dels òrgans selectius

L'activitat dels òrgans selectius es regeix per la legislació administrativa, la bàsica estatal i la de desenvolupament autonòmica.

A l'hora de proposar una millora del règim jurídic dels òrgans de selecció per donar resposta a les dificultats que existeixen actualment, cal tenir en compte quin és el repartiment competencial vigent.

¹⁰⁶ Aquests membres són un terç en els òrgans selectius de l'Administració Local, un dels cinc membres de l'òrgan selectiu en l'Administració de la Generalitat, i dos terços en l'avantprojecte de llei catalana.

¹⁰⁷ Val a dir que la seva designació no està inclosa dins les prohibicions que estableix la LEBEP amb relació al principi d'imparcialitat.

¹⁰⁸ Art. 15 RSPAGC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

D'entrada, el règim jurídic dels òrgans col·legiats s'ha d'ajustar a les normes de la LRJAP, sense perjudici de les peculiaritats organitzatives de les Administracions públiques¹⁰⁹.

La legislació autonòmica pot regular el règim de designació, substitució i cessament del president, el secretari i els membres del tribunal, i les seves funcions concretes (inclòs el vot diriment del president)¹¹⁰. També pot regular el sistema de votació, els vots particulars, les certificacions de les actes, etc.¹¹¹

Per contra, tenen caràcter de legislació bàsica el règim de convocatòries i sessions dels òrgans col·legiats¹¹², que inclou el sistema de majories i la vinculació de la sessió a l'ordre del dia fixat; l'obligació d'aixecar actes i el seu contingut¹¹³; i l'exoneració de responsabilitat dels membres dels òrgans selectius si voten en contra de les decisions il·legals o s'abstenen en la votació¹¹⁴.

Per clarificar les normes d'actuació dels òrgans de selecció tenint en compte la legislació administrativa i alhora les especificitats pròpies del procés selectiu, seria convenient que s'aprovés un reglament d'organització i funcionament d'aquests òrgans.

Això permetria, per exemple, establir les normes d'actuació en cas que no compareguin els membres qualificats del tribunal, o els membres que aporten els coneixements especialitzats en les matèries objecte de la convocatòria, o els membres experts en tècniques de selecció, etc. També es podria regular el quòrum exigible en funció de les anteriors consideracions¹¹⁵ i crear un sistema de desempat que es basés en els principis de mèrit i capacitat, en substitució de l'actual vot diriment del president.

¹⁰⁹ Art. 22.1. LRJAP, de caràcter bàsic.

¹¹⁰ Arts. 23, 24 i 25.2 i 3 LRJAP.

¹¹¹ Art. 27.2, 3 i 5 LRJAP.

¹¹² Art. 26 LRJAP.

¹¹³ Art. 27.1 LRJAP.

¹¹⁴ Art. 27.4 LRJAP.

¹¹⁵ Art. 26.2 LRJAP amb relació al seu article 26.1.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

D'altra banda, el principal inconvenient del règim jurídic dels actuals òrgans selectius és la facilitat amb què es poden neutralitzar les aportacions dels membres designats a proposta de l'EAPC. El compliment formal de la legalitat, com s'ha dit anteriorment, no necessàriament garanteix la imparcialitat real de l'òrgan selectiu. Aquesta qüestió quedaria resolta en el model selectiu que proposem en aquest treball, en què la funció selectiva es realitzaria per mitjà d'un organisme tècnic independent.

No volem tancar aquest apartat sense posar èmfasi en la conveniència que s'ordenin i unifiquin en un únic text les normes sobre composició i funcionament dels òrgans selectius, en tant que òrgans col·legiats d'especials característiques¹¹⁶.

3.6. ELS MEMBRES DELS ÒRGANS SELECTIUS

Per a dur a terme una funció de selecció objectiva, amb garantia dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, l'òrgan selectiu hauria d'estar format exclusivament per professionals de la selecció i per personal tècnic especialitzat en les matèries objecte de les places convocades.

L'especialització de l'òrgan selectiu hauria de cobrir les següents matèries: temari general, temari específic de cada convocatòria, exercicis psicotècnics i entrevistes, llengua catalana i espanyola, tècniques de selecció.

Si s'opta per un model d'òrgans permanents de selecció, caldrà valorar si és adient que hi hagi persones nomenades o contractades amb aquesta finalitat per l'organisme de selecció, o bé si és preferible que no tinguin una relació d'ocupació amb aquell organisme i que siguin designades de forma expressa per a cada procés selectiu.

Comptar amb membres permanents aporta continuïtat en la política de selecció, la millora dels processos a partir de l'experiència, la unificació dels criteris selectius, la formació dels seleccionadors en les tècniques selectives i el seu reciclatge, entre altres.

¹¹⁶ D'acord amb l'art. 27 LRJAGC, els òrgans col·legiats es regulen per les normes que les creen, les quals, en tot cas, han d'establir-ne la composició i funcions.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

És un factor que afavoreix la professionalització de la funció selectiva i abarateix els costos de selecció i formació del personal seleccionador.

No obstant l'anterior, caldria valorar quins serien els costos salarials i socials que suposaria per a l'organisme tècnic de selecció tenir aquest personal en plantilla. En aquest sentit, l'opció de designar membres a partir d'una borsa de col·laboradors podria resultar econòmicament més viable.

Evidentment, els principis d'imparcialitat i de professionalitat serien d'aplicació amb el mateix rigor a tot el personal, ja fos permanent o no.

Amb relació a aquest últim punt, en l'àmbit de l'AGE, el principi d'imparcialitat dels òrgans selectius s'ha associat tradicionalment a la condició de funcionari públic¹¹⁷. La legislació catalana també contempla la presència de funcionaris públics en els òrgans selectius, fins i tot si la selecció ho és de personal laboral¹¹⁸.

Tal com es detallarà més endavant, defensem que la procedència dels membres permanents i no permanents dels òrgans selectius podria ser divers. La limitació d'aquests llocs als funcionaris de carrera amb l'argument que es tracta d'una funció pública és molt discutible, ja que realment qui té la decisió final sobre el nomenament o contractació dels aspirants proposats és l'òrgan de govern competent de cada Administració. A més a més, la pràctica administrativa ha desdibuixat la frontera entre els llocs i funcions reservades a personal funcionari i aquelles que poden ser desenvolupades per personal laboral.

Quant al personal permanent, en tot cas caldria aplicar la normativa vigent sobre classificació i relació de llocs de treball de l'Administració pública autonòmica, si atenem que els membres dels òrgans selectius serien empleats de l'organisme de selecció. Quant al personal no permanent, seria recomanable no escatimar recursos en

¹¹⁷ Art. 11 RGIPP. La circular interpretativa de la LEBEP publicada pel MAP el mes de març de 2008 també estableix que els òrgans de selecció dels funcionaris de carrera estaran integrats exclusivament per aquesta classe de personal, i entén que l'accés a la funció pública és una manifestació fonamental de l'exercici de potestats públiques.

¹¹⁸ L'article 54.2 TUFPC estableix que s'ha de garantir la presència en els tribunals o òrgans de selecció de *funcionaris* amb coneixements especialitzats sobre el contingut dels llocs de treball que es seleccionen. Art. 72 RPSEL, un terç dels membres de l'òrgan selectiu han de ser funcionaris.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

la seva selecció i permetre que tot professional capacitat hi pogués optar, ja fossin professionals del sector privat o públic.

3.6.1. Combinacions en la configuració dels tribunals

Els òrgans selectius de caràcter permanent es poden configurar mitjançant personal permanent i/o personal no permanent.

Les possibilitats de configuració dels òrgans o comissions permanents de selecció són múltiples:

1. Comissió integrada per personal permanent especialitzat que cobreixi totes les matèries de les convocatòries més habituals: temari general; temaris específics (arquitectes, enginyers, treballadors i educadors socials, economistes, etc.); tècniques selectives¹¹⁹.

El nombre de personal permanent seria considerable, amb la finalitat de poder cobrir diferents tipus de convocatòries. Per això aquesta opció és, probablement, la més costosa.

2. Comissió integrada per un nucli fix d'especialistes en determinats àmbits, tenint en compte que en tot procés selectiu hi acostuma a haver proves de temari general i que en tot cas es requereix de l'aplicació de tècniques selectives. Aquesta comissió podria tenir configuracions diverses. A continuació se'n mostren alguns exemples:
 - a. Personal permanent, especialistes en temari general i en tècniques selectives; personal no permanent, designat en funció del temari específic.
 - b. Personal permanent, especialistes en tècniques selectives; personal no permanent, especialistes en temari general i en temari específic.

¹¹⁹ Especialistes en el disseny i desenvolupament d'entrevistes, proves psicotècniques, qüestionaris de preguntes alternatives, proves pràctiques, avaluació de competències, proves d'idoneïtat, proves aptitudinals, entrevistes, etc.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- c. Personal permanent, especialistes en tècniques selectives. No es designa personal no permanent, però la comissió pot designar assessors especialistes en temari general i en les matèries objecte de cada convocatòria, amb dret a veu i a vot només en la matèria de la seva especialitat.
- d. Personal permanent, especialistes en tècniques selectives. No hi ha personal no permanent, només assessors sense dret a vot.

De les quatre opcions plantejades, sens dubte la tercera és la més novedosa respecte la legislació vigent, ja que incorpora una figura que no existeix actualment: la del membre parcial de l'òrgan selectiu, o assessor amb dret a vot. El legislador català, en el seu cas, hauria de crear aquesta nova figura, respectant la legislació bàsica sobre òrgans selectius. Aquestes persones serien membres de l'òrgan selectiu amb plenitud de drets, però la seva participació es limitaria a la matèria de la seva especialitat¹²⁰.

3.6.2. Personal permanent i no permanent

El personal que integri els òrgans de selecció ha d'acreditar la formació i experiència suficients per a dur a terme aquesta tasca, qüestió que ha de quedar palesa en el procés d'accés al càrrec de seleccionador o bé en el procés d'acreditació que s'estableixi. Però no és suficient acreditar la capacitat inicial, sinó que cal dur a terme un reciclatge continu en els coneixements i les habilitats requerides.

El personal permanent, a més, hauria de tenir disponibilitat per viatjar per tot el territori català i flexibilitat horària per adaptar-se a les necessitats de cada procés selectiu.

¹²⁰ La legislació bàsica estatal regula la composició de l'òrgan selectiu estructurada en president, secretari i membres, i els atribueix unes funcions determinades. Respectant aquesta estructura, el legislador català podria limitar la participació d'alguns membres a determinades matèries o àmbits del procés, sense que hagin de ser-hi des del començament fins al final. Aquests membres s'haurien d'incloure en la configuració de l'òrgan establert a les bases de selecció, però només serien convocats quan es tractés la matèria de la seva especialitat. No haurien de computar en el quòrum del tribunal, excepte en aquelles proves en què es requereixi la seva presència.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

La incorporació d'aquest personal es podria realitzar per dues vies diferents:

1. Procés selectiu: mitjançant una convocatòria lliure i un procés rigorós, amb estricta observança dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat. El procés selectiu hauria de ser convocat per l'organisme tècnic de selecció, mitjançant la designació d'un òrgan format per experts en les matèries de les places convocades i en selecció de personal.

2. Provisió de llocs de treball (mobilitat administrativa): convocatòria d'un concurs específic de mèrits obert al personal de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració Local.

Fos quina fos la via utilitzada (també es podrien utilitzar les dues vies) els criteris de valoració haurien de tenir en compte aspectes aptitudinals, actitudinals, capacitat d'aprenentatge, de resolució de conflictes, de gestió del temps, d'assertivitat, de treball en equip, etc¹²¹.

Si s'opta per la incorporació de personal permanent, es podria donar una situació conflictiva: com aplicaríem el principi d'imparcialitat si entre els aspirants en el procés selectiu o de provisió de llocs hi hagués personal polític o representatiu d'interessos col·lectius? Com que els processos de selecció i provisió de llocs no poden tenir caràcter restringit en termes generals, les persones que ostentessin càrrecs sindicals o de caràcter polític podrien optar a la convocatòria, i d'entrada no se'ls podria excloure per no vulnerar el dret constitucional d'igualtat en l'accés a les ocupacions i càrrecs públics.

La solució d'aquesta qüestió podria ser la mateixa prevista amb caràcter general per la legislació d'incompatibilitats: l'interessat podria prendre possessió del seu càrrec (o signar el contracte de treball, en el seu cas), però immediatament se l'hauria de declarar en situació de serveis especials, el personal funcionari, i d'excedència forçosa,

¹²¹ En aquesta matèria es pot consultar el capítol 4.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

el personal laboral, quan la causa de la incompatibilitat fos l'exercici de càrrec públic o sindical, o de personal eventual¹²².

El personal no permanent, d'altra banda, podria tenir orígens diferents: personal funcionari i laboral de les Administracions públiques, i professionals, experts o empreses del sector privat. Aquestes persones haurien de tenir disponibilitat per a dur a terme la tasca selectiva, compatibilitzant-la amb la seva activitat laboral principal. Aquest personal hauria d'estar acreditat per l'organisme de selecció¹²³.

Quant a aquest personal, no existiria el problema de les possibles incompatibilitats amb els càrrecs que desenvolupessin, atès que l'organisme de selecció podria no designar-los si es donés aquella incompatibilitat.

Per a afavorir la participació del personal expert i poder disposar de persones qualificades i tècnicament preparades per a formar els òrgans de selecció, seria convenient:

1. Establir una retribució adequada¹²⁴, desvinculada de l'actual concepte d'indemnització per raó del servei. L'Administració o empresa on pertanyi el membre o assessor no hauria d'estar obligada a retribuir el professional els dies que aquell dediqui a la funció de selecció (per al personal de les Administracions públiques, es podria crear un permís no remunerat per a exercir tasques selectives).
2. Quan intervingui personal del sector privat, la contractació es realitzaria d'acord

¹²² Quant als funcionaris interins o contractats laborals temporals, deixarien de tenir aquesta condició des del moment en què prenguessin possessió de la plaça convocada com a membre d'òrgan selectiu, per tant, ja no els seria d'aplicació la prohibició de la LEBEP.

¹²³ Veure apartat sobre professionalitat dels membres dels òrgans selectius.

¹²⁴ No existeix cap proposta en aquest sentit. L'única referència normativa a la necessitat d'introduir un canvi en el sistema de remuneració dels membres dels òrgans selectius el trobem en la proposta catalana de desenvolupament de la LEBEP, quan estableix que "les Administracions catalanes podran configurar òrgans de selecció i reclutament de caràcter permanent i, en el seu cas, atribuir temporalment als seus membres l'exercici exclusiu d'aquestes responsabilitats i funcions. En aquest darrer cas, els seus membres no tindran dret a la percepció d'assistències per la seva participació en òrgans de selecció i reclutament". Aquesta norma no configura un sistema alternatiu de retribució, però sí que l'anuncia, ja que si no es perceben assistències caldrà determinar quina retribució correspon: o s'aplica la retribució pròpia del lloc de treball habitual (i per tant, cadascú cobraria una quantitat diferent), o bé es crea una nova retribució específica per a la funció de selecció, establerta d'acord amb un sistema de valoració de llocs de treball.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

amb les normes de contractació administrativa.

3. Les Administracions que s'adherissin al model de selecció comú haurien de facilitar que el seu personal formés part dels òrgans de selecció en qualitat d'assessors i de membres no permanents. Fins i tot es podria plantejar la possibilitat d'establir algun sistema de quotes mínimes de col·laboració en funció del nombre d'efectius de plantilla, de manera que totes les Administracions que utilitzessin els serveis de l'organisme de selecció hi contribuïssin amb recursos.

3.6.3. El personal assessor

Els òrgans de selecció poden designar assessors en algunes matèries¹²⁵. La seva possible utilització ha d'estar prevista a les bases de la convocatòria, la seva utilització efectiva és una decisió dels òrgans de selecció i la seva funció es limita a la col·laboració tècnica en les matèries de la seva especialitat. Correspon a l'òrgan selectiu, a través del seu president, designar les persones que faran aquesta funció¹²⁶.

Com que no són membres de l'òrgan selectiu, els assessors actuen amb dret a veu i sense vot.

Un assessor fix dels tribunals de selecció catalans és el tècnic designat a proposta del Consorci de Normalització Lingüística per a la realització de la prova de coneixements de la llengua catalana¹²⁷. Amb relació a aquest punt, es podria plantejar la possibilitat que aquestes proves puguin ser realitzades per persones llicenciades en Filologia Catalana acreditades pel CNL. Això permetria, per exemple, poder incorporar aquest personal en l'estructura permanent de l'organisme tècnic de selecció. D'aquesta manera, el CNL podria seguir sent l'Administració competent per a elaborar les proves i

¹²⁵ Art. 16 RSPAGC i art. 13 del RGIPP. També es mencionen en l'art. 2.1 dels *Criterios para la aplicación del estatuto básico del empleado público en el ámbito de la Administración local*.

¹²⁶ *Manual d'instruccions per a l'actuació dels membres dels òrgans de selecció de personal dels ens locals*, EAPC 2008, www.eapc.cat.

¹²⁷ Art. 54.3 TUFPC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

establir els criteris de correcció, però la prova seria duta a terme directament pels òrgans selectius, en concordança amb el principi d'agilitat.

Una qüestió fonamental relativa al personal assessor, és si aquest està afectat pel principi d'imparcialitat en els mateixos termes que els membres dels òrgans selectius¹²⁸.

Com hem analitzat anteriorment, el principi d'imparcialitat estableix la prohibició que determinat personal formi part dels òrgans selectius, ja sigui per aplicació de les causes d'abstenció i recusació de la legislació sobre procediment administratiu, ja sigui per l'exercici de determinat càrrec o nomenament, o bé per representar interessos col·lectius.

Per a garantir l'objectivitat del procés selectiu, la transparència i la igualtat real i efectiva dels aspirants, creiem que els assessors també haurien d'estar subjectes al principi d'imparcialitat en la mateixa mesura que els membres dels òrgans selectius. No hem d'oblidar que encara que la seva actuació no inclogui el dret a vot, sens dubte juguen un paper molt important en la formació de la voluntat de l'òrgan, les decisions del qual acostumen a basar-se en els seus informes.

¹²⁸ L'art. 70.8 del *Documento técnico para la elaboración del Anteproyecto de LEPE* estableix la necessitat que aquests assessors estiguin acreditats per l'IVAP quan siguin professionals externs a les Administracions públiques, així com entitats i empreses.

CAPÍTOL 4

CONTINGUT DE LES PROVES I MÈRITS A VALORAR

4.1. INTRODUCCIÓ: BREU BALANÇ DE LA SITUACIÓ ACTUAL I IDENTIFICACIÓ DE LES LÍNIES PRIORITÀRIES DE TREBALL.

Per avançar en l'elaboració d'una proposta de model de selecció comú sembla convenient, des de la perspectiva del seu contingut, recuperar algunes preguntes bàsiques ja apuntades en aquest treball, tant per centrar el diagnòstic com per contribuir a garantir les possibles línies de millora.

4.1.1. Sobre la conveniència de recuperar algunes preguntes bàsiques

4.1.1.1. Per què mesurar?

La resposta pot ser que per seleccionar les persones més idònies per al desenvolupament de les funcions i tasques a realitzar. Si compartim aquesta resposta, respecte de la qual avui en dia existeix un consens generalitzat del qual se'n fan ressò els diferents legisladors, aleshores se'ns obren dos interrogants importants.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Primer, hem de preguntar-nos on trobem correctament identificades aquestes funcions i tasques? Per trobar la resposta, normalment haurem de cercar, per una banda, a les normes que defineixen les funcions del cos, escala, sotsescala, especialitat o categoria objecte de la convocatòria, i, per una altra, a les relacions de llocs de treball i documents organitzatius complementaris en els quals han d'aparèixer la descripció de cada lloc i el corresponent perfil professional (per exemple, en l'àmbit autonòmic disposem dels Manuals d'Organització a la Generalitat de Catalunya o les Monografies dels llocs al País Basc). Per desgràcia, l'experiència ens demostra que en massa ocasions una correcta identificació de les funcions i tasques a desenvolupar és molt difícil, o impossible, per l'incompliment o inexistència dels instruments citats; o, el que pot ser pitjor, que tot i existir dita identificació, aquesta no és tinguda en compte a l'hora de dissenyar el contingut dels processos de selecció.

I segon, respecte de l'adequada valoració d'aquesta idoneïtat, la pregunta és normalment es pot valorar la idoneïtat per exercir sense realitzar el corresponent període de pràctiques/prova? Si la resposta és que no és possible, com a regla general això porta a defensar el caràcter obligatori del citat període, fet que en la cultura de la majoria de les nostres organitzacions xoca frontalment amb la seva realitat, ja sigui pel cost en temps i diners que suposa com per la nostra arrelada tradició de reduir-lo a un mer tràmit, tant des de la perspectiva de l'organització convocant com dels aspirants; l'excepció acostuma a donar-se en àmbits com els de la policia o el dels bombers.

4.1.1.2. Què mesurar?

La resposta a aquesta pregunta comporta l'esforç de concretar quin és el contingut de la idoneïtat per a l'exercici de funcions i tasques en cada cas. Veurem que la resposta ha de ser necessàriament descriptiva i que, amb tots els matisos necessaris, apunta a un contingut essencialment comú. A continuació, ressenyarem de manera telegràfica el contingut de la resposta des d'una perspectiva triple: la dels especialistes en selecció, la que es desprèn del nou marc jurídic i el que estan aplicant algunes administracions.

Des de la perspectiva dels especialistes en selecció es parla de mesurar: coneixements, aptituds, habilitats, destreses, trets de personalitat, actituds, motivació,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

etc., que, avui en dia, un sector doctrinal inclou sota el controvertit concepte "paraigües" de competències.

També podem buscar la resposta en el nou marc jurídic i, aleshores, podem constatar que la nova LEBEP aborda aquesta resposta en dos moments diferents. En primer lloc, quan es refereix al contingut dels processos de selecció (art. 61.2) parla de: coneixements, capacitat analítica, habilitats, destreses, domini de llengües estrangeres i superació de proves físiques. I en segon lloc, quan regula els cossos i escales (art. 75.1) parla de: competències, capacitats i coneixements.

Per últim, podem partir de dos exemples concrets: la selecció d'un tècnic superior de gestió per part de la Generalitat de Catalunya i de l'Ajuntament de Barcelona¹²⁹. L'element predominant és la valoració de coneixements en relació a un temari en què tenen un pes important els temes de caràcter jurídic, però la novetat rau en la manera com s'aborda la valoració dels elements aliens als coneixements. Així, en el cas de la Generalitat de Catalunya, el primer exercici, de caràcter obligatori i no eliminatori, és el relatiu a la valoració de competències professionals en funció del perfil professional descrit a la mateixa convocatòria; mentre que en el cas de l'Ajuntament de Barcelona és el darrer exercici, també de caràcter obligatori i no eliminatori, amb la finalitat d'"avaluar les característiques personals, professionals i/ o de les competències requerides per a l'òptim desenvolupament de les funcions pròpies de la categoria". A més a més, a l'hora de valorar la realització d'un cas pràctic, la convocatòria de la Generalitat de Catalunya estableix que "el tribunal tindrà en compte tant els coneixements acreditats per les persones participants i la capacitat per aplicar-los a situacions de la pràctica laboral, com la capacitat analítica, de síntesi i la qualitat pel que fa a la seva expressió i presentació"; mentre que en el cas de l'Ajuntament de Barcelona no s'explicita cap criteri.

En conclusió, la resposta a què mesurar l'hauréem de construir a partir de la prèvia identificació dels possibles elements a tenir en compte per valorar la idoneïtat dels aspirants.

¹²⁹ Resolució GAP/864/2009, d'1 d'abril, de convocatòria del procés selectiu per proveir 384 places de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració (subgrup A1) de la Generalitat de Catalunya (núm. de registre de la convocatòria 167) i convocatòria de 9 places de tècnic/a superior en gestió de l'Ajuntament de Barcelona (DOGC de 22 de juliol de 2008).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4.1.1.3. Com mesurar?

Els especialistes en selecció acostumen a respondre que mitjançant la utilització de mètodes o instruments amb validesa predictiva. Tot i que el marc jurídic reconeix un gran marge de llibertat per decidir el mètode o instrument de selecció que es consideri més adequat per valorar la idoneïtat dels candidats, aquest és l'àmbit en què menys s'ha avançat en els darrers vint-i-cinc anys: sembla haver-se "petrificat" un model de selecció en el qual la clau acostumen a ser les proves de coneixements predominantment memorístics basats en temaris previs.

La manca d'estudis rigorosos en relació a la utilització dels mètodes o instruments de selecció és una llacuna importantíssima que és imprescindible començar a cobrir. Per tal de fer-nos una idea de la transcendència de contrastar la validesa predictiva, podem reproduir algunes de les conclusions que en aquesta matèria ens ofereix un dels impulsors dels estudis pioners en el sector públic, el professor Salgado¹³⁰:

1. En relació als mètodes de selecció, l'entrevista conductual estructurada és el millor predictor singular, seguida pels exàmens (tests) de coneixements, les simulacions i les entrevistes convencionals estructurades.
2. Excepte en el cas de l'entrevista conductual estructurada, la validesa dels mètodes restants és inferior a la de qualsevol mesura de capacitats estructurades.
3. Les entrevistes convencionals no estructurades tenen una validesa predictiva molt reduïda i la valoració dels mèrits, un dels elements per excel·lència utilitzats a l'Administració Pública (especialment en els concursos), més baixa encara, per la qual cosa no s'haurien d'utilitzar en els processos de selecció a l'Administració Pública com a únics o principals instruments.

¹³⁰ SALGADO, Jesús F. (2005): "El ingreso en las Administraciones públicas: selección por competencias" (L'ingrés a les Administracions públiques: selecció per competències), ponència presentada en el I Congrés Internacional sobre Gestió de Recursos Humans a l'Administració Pública, Ajuntament de Vitòria-Gazteiz.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. Pel que fa a l'experiència en el lloc de treball, cal tenir en compte que aquesta variable funciona de manera oposada a com ho fan la majoria de predictors, això és, mostra una relació decreixent entre la validesa i l'augment de l'experiència. Dit d'una altra manera, una major experiència no significa una major capacitat predictiva.
5. Els instruments d'una determinada categoria (per exemple, mesures de capacitat cognitiva general o exàmens de coneixement) són capaços de predir el desenvolupament a la feina en un determinat grau (la seva validesa predictiva), però allò que no sabem a priori és si la mesura concreta de capacitat cognitiva general o el test de coneixement utilitzats en un determinat procés de selecció són bones mesures sobre aquesta capacitat cognitiva i coneixements i desconexem a priori la seva fiabilitat i això és el que caldria demostrar.

En comptes d'avançar en aquesta qüestió, durant tots aquests anys ens hem estat perdent en l'estèril debat sobre si la regla general ha de ser utilitzar l'oposició o el concurs com a sistemes d'accés, arribant a la conclusió que l'oposició ha de ser la regla general per seleccionar funcionaris i el concurs, per seleccionar laborals, sense que ningú fins ara hagi estat capaç de demostrar el fonament d'aquesta conclusió, de la qual, per desgràcia, se'n segueix fent ressò la nova LEBEP, reproduint, d'aquesta manera, l'error històric consolidat pel Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració de l'Estat de l'any 1984, que ha "contaminat" la resta de regulacions, tant en l'àmbit autonòmic com en el local, fins a l'actualitat.

4.1.2. Tres grans línies de treball

A partir de les reflexions anteriors podem focalitzar el diagnòstic i les propostes de millora en tres grans línies de treball: la primera, la reconducció de la posada en pràctica dels processos de selecció; la segona, l'aprofitament de les possibilitats que ofereix el marc jurídic per estructurar i dotar del contingut adequat els processos de selecció, i, la tercera, la necessitat d'incorporar a la nostra ordenació i aplicar els principis de fiabilitat i validesa dels instruments de selecció.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4.1.2.1. La reconducció de la posada en pràctica dels processos de selecció

S'acostuma a posar l'accent en els aspectes formalment garantistes (atès que ens trobem davant l'exercici d'un dret fonamental) oblidant que la justificació de fons és aconseguir la selecció de les persones més idònies per a l'exercici de les funcions i tasques a realitzar. Per això, al costat de les garanties formals, cal realitzar un esforç important quant al contingut de cada procés de selecció, que s'ha de concretar en: partir d'una fase prèvia d'anàlisi del llocs a cobrir, dissenyar adequadament el contingut del procés de selecció i comptar amb la capacitat organitzativa adequada per gestionar-lo.

Una realització correcta dels processos de selecció és complexa i costosa, la qual cosa implica comptar amb una estructura sòlida per a la gestió dels recursos humans, cosa que, per desgràcia, és a l'abast de poques Administracions, fet que sol portar a tres alternatives. La primera i més generalitzada: limitar-se a complir els aspectes formals, sense dedicar el temps i recursos necessaris per al disseny del contingut del procés de selecció, que s'exemplifica en optar per les proves que comporten menys temps d'elaboració i valoració (per exemple, repetint amb petites variants el model d'altres convocatòries tant pròpies com alienes) encara que no siguin les més adequades. La segona, encarregar el procés a una altra Administració: quants Ajuntaments han fet ús de la possibilitat que contempla l'art. 286.4 LMRLC i han encomanat un procés de selecció a l'EAPC? I, quants d'aquests processos pot gestionar actualment l'EAPC?¹³¹ I la tercera: intentar aplaçar el tema mitjançant l'abús dels processos d'interinatge.

4.1.2.2. L'aprofitament de les possibilitats que ofereix el marc jurídic per estructurar i dotar del contingut adequat els processos de selecció

Existeix una gran distància entre les possibilitats que el marc jurídic ofereix per estructurar qualsevol procés selectiu i la seva pràctica reducció per part de la majoria de les Administracions al mesurament memorístic de coneixements, en molts casos de caràcter predominantment jurídic, desactivant-se el potencial seleccionador dels períodes de pràctiques/prova així com de formació complementària, juntament amb la

¹³¹ Segons l'art. 286.4 LMRLC "Si ho acorda el ple de la corporació local, la selecció del seu personal es pot encomanar a la Generalitat, mitjançant l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. En aquest cas, la Generalitat aprova les bases i fa la convocatòria i el procés de selecció".

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

inadequada utilització de determinades tècniques (com entrevistes o tests psicotècnics). Vegem-ho amb més detall.

L'art. 61 LEBEP es limita a atorgar caràcter bàsic a les amplíssimes possibilitats fins al moment existents (art. 43 TUFPC)¹³² per dotar de contingut els processos de selecció, podent-se utilitzar pràcticament qualsevol instrument de selecció. Tanmateix, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic o local, el contingut dels processos selectius se sol focalitzar en els coneixements memorístics, encara que formalment es faci referència a períodes de proves o de pràctica o a una formació complementària. Si examinem les convocatòries dels darrers anys, trobarem que el nucli de la majoria dels processos selectius són les proves de coneixements en relació a un temari previ, l'extensió del qual es determina en funció de la titulació exigible¹³³. La utilització de proves psicotècniques o entrevistes resulta excepcional i no existeixen unes regles mínimes sobre la seva utilització, mentre que ens els casos en què es contempen períodes de pràctica o de prova acostumen a convertir-se en un mer tràmit.

4.1.2.3. La necessitat d'incorporar al nostre ordenament i aplicar els principis de fiabilitat i validesa dels instruments de selecció

La complexitat i tecnificació dels instruments de selecció planteja un doble repte. El primer és el de respondre la pregunta clàssica, massa vegades obviada, de si s'ha sabut seleccionar bé; en unes altres paraules, si s'ha mesurat bé allò que realment es

¹³² Segons l'art. 43 del TUFPC:

"Adequació del sistema de selecció al contingut del lloc de treball.

En la selecció del personal cal tenir en compte especialment l'adequació del sistema selectiu al contingut dels llocs de treball que s'hagin d'ocupar, de manera que s'analitzin els mèrits i l'experiència dels aspirants i la seva capacitat i idoneïtat per al desenvolupament de les funcions públiques.

En aquest sentit, es poden incloure en els procediments selectius valoracions sobre les experiències assolides i els coneixements teòrics, proves mèdiques o físiques, tests psicotècnics o professionals, entrevistes, proves pràctiques i, en general, altres instruments que ajudin a determinar d'una manera objectiva els mèrits, la capacitat i la idoneïtat dels aspirants en relació amb el contingut dels llocs de treball que hagin d'ocupar. Així mateix, es poden establir proves alternatives dins un mateix cos o una mateixa escala en relació amb les especialitats corresponents dels llocs de treball que s'hagin de proveir".

¹³³ Com a exemple, aquesta és una comparació entre el nombre de temes exigits al món local (art. 8.3 RDSAL) i a l'Administració de la Generalitat de Catalunya per accedir als diferents Grups de titulació:

Per a l'ingrés a la subescala del grup A: 90 temes vs. 100 (60 part general + 40 part específica).
Per a l'ingrés a la subescala del grup B: 60 temes vs. 70 (44 part general + 26 part específica).
Per a l'ingrés a la subescala del grup C: 40 temes vs. 31.
Per a l'ingrés a la subescala del grup D: 20 temes vs. 25.
Per a l'ingrés a la subescala del grup E: 10 temes vs. 10.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

volia mesurar en un procés de selecció concret. El segon repte fa referència a la necessitat de comptar amb veritables especialistes en el disseny i utilització dels instruments de selecció, fet que ha de contribuir a redimensionar el paper de juristes i gestors de personal.

La necessitat de donar resposta a aquests reptes ja era implícita en dos dels principis que proposava la CEBEP i que, malauradament, no han estat recollits per la LEBEP, si bé sembla que alguns legisladors autonòmics estan disposats a esmenar aquest error¹³⁴; aquests dos principis són: fiabilitat i validesa dels instruments utilitzats per verificar les capacitats dels aspirants, tenint en compte la seva adequació per avaluar les competències que formen part del perfil d'idoneïtat definit prèviament¹³⁵.

La doctrina més autoritzada en matèria de selecció ha remarcat la importància del fet que aquests principis fossin recollits en l'àmbit de la funció pública, fent-se ressò de les investigacions realitzades en aquest camp i que comencen a ser puntualment aplicades en algunes de les nostres Administracions, encara que de manera molt embrionària. Així explica Salgado l'abast d'aquests principis:

"Els conceptes de fiabilitat i validesa, completament coneguts pels tècnics de recursos humans i de selecció, són, tanmateix, llacunes entre la majoria dels components de la majoria dels tribunals de selecció. De manera senzilla, podria definir-se la fiabilitat com el grau en què les mesures efectuades (per exemple, les qualificacions dels processos de selecció) estan lliures d'errors de mesurament. Cal recordar que cap mesurament humà, ja sigui en les ciències físiques o en les ciències socials, està lliure d'error de mesura, per això ha de quantificar-se per tal de saber si es troba dins dels límits acceptats per la ciència en qüestió. El segon concepte, la validesa, s'interpreta com el grau en què un instrument mesura el concepte que pretén mesurar i, en el nostre cas, el grau en què dit mesurament està

¹³⁴ Art. 19.2.f de l'esborrany d'avantprojecte de Llei de Mesures en Matèria d'Ocupació Pública (quarta versió): "*Fiabilitat i validesa dels instruments utilitzats per a la verificació de la capacitat i idoneïtat dels aspirants, així com de les competències requerides per a l'accés*".

Art. 59.2.g de l'esborrany d'avantprojecte de Llei de l'Ocupació Pública d'Euskadi: "*Fiabilitat i validesa dels instruments utilitzats per mesurar la capacitat i idoneïtat dels aspirants*".

¹³⁵ A més, l'informe de la CEBEP incorporava també el principi d'eficàcia dels processos de selecció per garantir l'adequació dels candidats al perfil corresponent (pàg. 86).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

relacionat amb l'exercici del treball, és a dir, fins a quin punt les puntuacions en una prova permeten predir un futur exercici en el lloc de treball." (pàg. 3).

Als països en què ja existeix una certa pràctica en l'aplicació d'aquests principis, com és el cas nord-americà, s'ha institucionalitzat el concepte de "validació" entès com el procés que se segueix per determinar quan un sistema de selecció (o una part d'aquest, per exemple, quan hi ha diverses proves) tenen relació amb la realització de les funcions del lloc a cobrir¹³⁶. Des de la perspectiva de la igualtat del procés, el procés de validació compleix una funció doble: per una part, permet controlar que no siguin exclosos candidats mitjançant l'exigència de requisits que no tenen una relació racional amb el lloc a exercir (per exemple, acostuma a resultar controvertida l'exigència de determinats requisits físics —edat, alçada, etc.— quan són excloents i no està acreditada la seva vinculació directa amb l'adequat exercici de les funcions a desenvolupar), i, per una altra, garanteix la igualtat entre els candidats ja que exigeix que únicament siguin valorats factors que tenen relació amb el correcte exercici del lloc. A més, des de la perspectiva del principi de mèrit, es possibilita el control de la selecció del candidat més idoni, ja que s'exigeix que els factors es valorin en proporció a la seva relació amb el correcte exercici del lloc, contribuint a evitar el que tradicionalment es coneix com "vestits a mida" o pretericions "*ad personam*", en la terminologia del nostre Tribunal Constitucional. Hem de desitjar que, amb el temps, la posada en pràctica del concepte de validació arrelhi a la nostra ocupació pública, a la qual cosa pot contribuir el desenvolupament de les alternatives organitzatives apuntades en aquest treball.

¹³⁶ Sobre l'amplitud del concepte de validació i les controvèrsies quant a la seva aplicació en l'ocupació pública nord-americana, podem consultar l'art. "Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): mito y realidad" (Reflexions a l'entorn dels principals canvis produïts a la funció pública nord-americana (1978-1998): mite i realitat), *Autonomies*, núm. 24.

4.2. EL PRINCIPAL PARÀMETRE PER AVALUAR QUALSEVOL PROCÉS DE SELECCIÓ: L'ADEQUACIÓ ENTRE EL CONTINGUT DELS PROCESSOS SELECTIUS I LES FUNCIONS O TASQUES A DESENVOLUPAR

Aquest principi era una de les novetats de la reforma de 1984 i s'ha reiterat en totes les normes posteriors i per a totes les Administracions. I en ell posa especial èmfasi l'Informe CEBEP perquè, per desgràcia, acostuma a incomplir-se amb massa freqüència, i d'aquí una part de la tradicional mala imatge de les oposicions com a sistema selectiu:

"(...) la imatge que es té de l'oposició és la d'un conjunt de proves essencialment memorístiques, que a vegades té poc a veure amb l'ocupació posterior de l'empleat públic, i que dóna lloc a un procediment excessivament formalitzat i abstracte de selecció, que exigeix llargs períodes d'estudi i preparació dels aspirants. Tanmateix no tota oposició té o ha de tenir un format tan rígid. Al contrari, cada cop és més freqüent la introducció d'exercicis pràctics i altres proves no memorístiques" (pàg. 88 i 89).

La LEBEP ho recull com a principi al seu art. 55.e) i reproduïx la formulació de la LMRFP quan estableix al seu art. 61.2, que "Els procediments de selecció tindran cura especialment de la connexió entre els tipus de proves a superar i l'adequació a l'exercici de les tasques dels llocs de treball convocats, incloent, si s'escau, les proves pràctiques que siguin necessàries."

En el cas de Catalunya, comptem amb una formulació clara i àmplia, tal com es recull en el ja citat art. 43 del TUFPC:

"Adequació del sistema de selecció al contingut del lloc de treball.

En la selecció del personal cal tenir en compte especialment l'adequació del sistema selectiu al contingut dels llocs de treball que s'hagin d'ocupar, de manera que s'analitzin els mèrits i l'experiència dels aspirants i la seva capacitat i idoneïtat per al desenvolupament de les funcions públiques.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En aquest sentit, es poden incloure en els procediments selectius valoracions sobre les experiències assolides i els coneixements teòrics, proves mèdiques o físiques, tests psicotècnics o professionals, entrevistes, proves pràctiques i, en general, altres instruments que ajudin a determinar d'una manera objectiva els mèrits, la capacitat i la idoneïtat dels aspirants en relació amb el contingut dels llocs de treball que hagin d'ocupar. Així mateix, es poden establir proves alternatives dins un mateix cos o una mateixa escala en relació amb les especialitats corresponents dels llocs de treball que s'hagin de proveir¹³⁷.

A continuació, analitzarem les dues premisses bàsiques per a una correcta posada en pràctica del principi sobre l'adequació entre el contingut dels processos selectius i les funcions o tasques a desenvolupar, la qual cosa ens permetrà constatar que el problema de fons no és de marc jurídic, sinó d'infravaloració, en la majoria dels casos per simple desconeixement, de l'impacte que en qualsevol procés de selecció té la realització d'un correcte y complet anàlisi dels llocs.

4.2.1. La prèvia delimitació de les funcions i tasques a desenvolupar: el paper del lloc de treball com a condicionant del contingut dels processos de selecció

La delimitació de les funcions o tasques a desenvolupar s'acaba convertint en el principal condicionant de qualsevol procés selectiu, atès que la idoneïtat dels candidats s'ha de valorar en funció de la seva adequació per fer bé allò per a què han estat seleccionats. Des de la reforma de l'any 1984 aquella delimitació deixa de ser exclusiva dels cossos i escales de funcionaris per ser compartida amb els llocs de treball, però, per desgràcia, un quart de segle més tard es constata que aquell repartiment no s'ha

¹³⁷ En l'àmbit local, la norma de referència és el RDSAL, que estableix que "les proves selectives comprendran, segons la naturalesa i característiques de les places convocades, un o diversos exercicis pràctics, tests psicotècnics, mecanografia, tractament de textos, redacció d'informes i projectes, solució de supòsits i altres similars que es considerin adequats per jutjar la preparació dels aspirants en relació als llocs de treball a ocupar".

La creu del RDSAL és que utilitza, ara amb un qüestionable caràcter bàsic després de la promulgació de la LEBEP, el desprestigiada esquema de mesurar els coneixements teòrics en funció del nombre de temes a memoritzar, el nombre dels quals augmenta en funció del Grup de titulació a què s'aspira ingressar.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

aplicat correctament amb caràcter general en ser clar el predomini de la lògica dels cossos i escales en els processos selectius. Les conseqüències són ben conegudes: la generalització d'un model de selecció basat en coneixements memorístics en funció d'uns temaris que, en uns casos obligaven a sintetitzar allò que se suposa que un ja sabia en funció de la seva titulació acadèmica, i en altres casos comportaven un "ruixat" de conceptes jurídics que, per higiene mental, acostumaven a ser oblidats un cop obtinguda la condició de funcionari.

Per això, el legislador de l'any 2007 manté i amplia els principis de l'any 1984 en matèria de selecció i, a més a més, fa una aposta clara pel lloc de treball com a element clau en aquesta delimitació de funcions i tasques (art. 73 LEBEP). La concepció que es tingui del lloc de treball condiciona la posada en pràctica del corresponent model de gestió de personal, començant pels processos selectius. Aquesta és una afirmació que resulta òbvia per als gestors de personal, però en moltes organitzacions no té un caràcter prioritari perquè es minimitza fins a reduir-la a un mer tràmit legal (l'aprovació de les corresponents relacions o catàleg de llocs de treball) o, en altres casos, es veu com a un potencial camp de discrecionalitat que, quant més ambigu i indefinit sigui, més marge de llibertat de decisió i/o negociació atorga a qui ha de decidir sobre la forma de cobertura d'una vacant o la idoneïtat d'un o altre candidat.

D'aquesta realitat en són conscients i coneixedors els redactors de l'Informe CEBEP quan afirmen que:

"La Comissió considera que el lloc de treball ha de ser contemplat en totes les Administracions Públiques com el nucli bàsic de gestió de recursos humans. La seva centralitat és inqüestionable, atès que al seu entorn s'haurien de desenvolupar necessàriament —i, a la pràctica, es desenvolupen ja avui en dia en bona mesura— diferents components de la gestió de recursos humans: a) la definició dels perfils d'idoneïtat de les persones per a l'exercici de les funcions; b) l'assignació i supervisió de les tasques; c) l'avaluació de l'exercici dels empleats; d) la fixació de la retribució o, millor dit, d'una part d'aquesta; e) una de les modalitats de carrera professional, aquella que implica canvi de lloc de treball" (p. 75).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Als efectes del procés selectiu, és especialment rellevant que el primer punt que destaca la CEBEP faci referència a la relació entre les funcions i tasques del lloc i la definició dels perfils d'idoneïtat, ja que aquest serà el principal paràmetre per avaluar qualsevol procés de selecció.

Per això, la majoria de les nostres Administracions Públiques han de plantejar-se quin és el concepte de lloc de treball que volen utilitzar com a referència, partint del fet que l'art. 74 LEBEP li reconeix aquest caràcter d'element estructural, però no ens ofereix una definició del lloc. En la pràctica de moltes de les nostres Administracions Públiques el lloc es concep generalment com l'acotament estàtic i repetitiu d'una sèrie de tasques específiques realitzades per un determinat empleat o per un grup reduït d'aquests. La conseqüència principal a efectes dels processos selectius és la distància que es produeix entre els perfils seleccionats i els que realment necessita l'organització per adequar-se a les demandes de la societat. És necessari avançar cap a la concepció del lloc com una realitat dinàmica capaç d'adaptar-se a les necessitats canviants de les organitzacions. Per això, hauria estat molt positiu que el text definitiu de la LEBEP hagués mantingut la definició de lloc continguda a l'art. 30.2 de l'avantprojecte i que recollia la proposta de la CEBEP:

“El lloc de treball és el conjunt de les funcions, activitats, tasques o altres responsabilitats encomanades per les organitzacions administratives a cada empleat per a l'exercici de les quals siguin exigibles determinats mèrits, capacitats i experiència professional.”

En aquests moments, tant a Catalunya com al País Basc, comptem amb sengles esborranys d'avantprojectes de Llei per desenvolupar la LEBEP, i a tots dos s'estableix un concepte de lloc de treball:

Per a Catalunya:

“El lloc de treball es defineix pel conjunt de funcions i tasques que, en un marc organitzatiu concret, condueixen a l'obtenció d'uns resultats.” (art. 4.2)

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Per al País Basc:

"El lloc de treball es configura mitjançant l'atribució d'un conjunt de funcions o responsabilitats que han de ser exercides per una persona a través de diferents processos i mitjançant la realització de tasques que les satisfacin." (art. 36.1)

A l'espera que el legislador de desenvolupament abordi aquest tema, res impedeix que els gestors públics adoptin aquesta concepció dinàmica, que ens sembla especialment útil per a la necessària renovació dels processos selectius. En aquesta línia, l'efectiva posada en pràctica de la LEBEP comporta que la majoria de les organitzacions hagi de procedir a un nou disseny i ordenació dels seus llocs de treball, ja que únicament d'aquesta manera podrem identificar els perfils adequats que ens permetin seleccionar els candidats més idonis per a un bon exercici de les corresponents funcions i tasques. Per això, és important no repetir l'error històric de confondre la identificació dels llocs i perfils amb el document públic en què s'estableixen els requisits i efectes lligats al seu exercici, és a dir, les relacions de llocs de treball o els catàlegs provisionals. Així s'explica a l'Informe CEBEP:

"S'hauria de diferenciar el document públic —anomeni's Relació de Llocs de Treball, Catàleg o d'altra manera— que classifiqui els llocs de treball i assenyali el perfil o els requisits essencials exigits per al seu exercici, així com les retribucions corresponents a cada lloc, de la identificació precisa del seu contingut funcional. Aquesta darrera ha d'establir-se més aviat en instruments de caràcter intern i de mera gestió, mancats de valor jurídic i fàcilment modificables amb la finalitat d'evitar la rigidesa excessiva del disseny dels llocs de treball als quals ens hem referit" (pàg. 80).

L'art. 74 LEBEP dóna llibertat perquè cada Administració adopti l'instrument d'ordenació que consideri més conforme a la seva realitat organitzativa, la qual cosa és molt important per als petits municipis, però havent de contenir uns requisits mínims:

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

“Les Administracions Públiques estructuraran la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius similars que comprendran, almenys, la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si s'escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries. Aquests instruments seran públics.”

A partir d'aquests requisits mínims, cada Administració té llibertat per decidir quins instruments de caràcter intern considera més adequats als efectes organitzatius i de gestió. Vegem-ne alguns exemples.

4.2.2. Identificació dels elements a tenir en compte per valorar la idoneïtat dels aspirants

L'adequada aplicació dels principis de mèrit i capacitat ha de servir per seleccionar els candidats més idonis, la qual cosa suposa qüestionar en molts casos el predomini, quan no l'exclusivitat, de les proves de coneixements. I d'això sembla ser-ne conscient el mateix legislador bàsic quan, a més de coneixements, ens parla de capacitat analítica i d'habilitats i destreses (art. 61.2 LEBEP) o de competències i capacitats (art. 75.1 LEBEP). Seria convenient que en la legislació de desenvolupament es definissin aquests conceptes, a més d'altres també utilitzats pels especialistes en la selecció de personal com són les actituds, les aptituds o els trets de personalitat o l'emergent concepte de competències, que hauran de concretar-se als corresponents perfils professionals, els quals hauran de servir de base per a l'elaboració de les convocatòries.

A l'espera d'aquest desenvolupament legislatiu, podem prendre com a referència el treball de Mikel Gorriti i Fernando Toña¹³⁸ en el qual se'ns indica que, generalment, els especialistes en l'elaboració dels perfils professionals per a un procés de selecció acostumen a distingir quatre possibles elements a tenir en compte per valorar la idoneïtat dels aspirants:

¹³⁸ Mikel GORRITI i Fernando TOÑA “El nuevo modelo de organización y recursos humanos de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (El nou model d'organització i recursos humans de l'Administració general de la Comunitat Autònoma del País Basc), *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 2006.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

a) Coneixements: aquesta categoria es refereix als conceptes, criteris i dades que configuren un marc de referència comú per a tots aquells que tenen treballs semblants; es refereix als continguts tècnics directament exigits per a l'exercici d'una feina, aquells que s'acumulen i es poden expressar de forma oral o escrita, i acostumen a mesurar-se mitjançant proves escrites o pràctiques.

b) Aptituds: aquesta categoria es refereix a una sèrie de capacitats bàsiques i homogènies exigibles en major o menor mesura a totes les persones en el procés d'aprenentatge i adaptació a un lloc de treball; són les capacitats que prediuen l'aprenentatge del lloc, que s'identifiquen amb el "tenir capacitat per", i acostumen a mesurar-se mitjançant els clàssics tests de temps fix (Intel·ligència General, Aptitud Verbal, Numèrica, etc.).

c) Destreses: quan un problema té una forma de ser resolt establerta, d'arribar a una determinada meta, a aquesta forma de fer-ho se li denomina destresa; es refereix a la capacitat resultant d'unir, amb entrenament, coneixement tècnic, aptituds i experiència, i es manifesta en el "saber fer", i acostumen a mesurar-se mitjançant proves de simulació.

d) Característiques o trets de personalitat: expressen la predisposició a actuar d'una determinada manera; són variables que matisen qualsevol execució i prediuen que un treballador, que posseeix les característiques a dalt descrites, les emprarà correctament. Els altres tres components del perfil prediuen que sap fer-ho o que està capacitat per fer-ho, mentre que "la personalitat prediu que ho farà i quin sentit tindrà l'execució"¹³⁹.

Els criteris per a la ponderació d'aquests elements han de ser als documents organitzatius en què consti tant la descripció de les funcions i tasques de cada lloc de treball com el corresponent perfil professional (o d'idoneïtat o de competències, segons la terminologia que es prefereixi utilitzar), de manera que serveixin de base per a

¹³⁹ En l'àmbit local comptem amb una pionera proposta de perfils professionals per a les subescales d'administració general i les categories de guàrdia de la policia local i bombers de serveis especials, elaborada per la Direcció General de la Funció Pública, l'Institut Nacional d'Administració Pública i la Federació Espanyola de Municipis i de Províncies.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

l'elaboració de les corresponents convocatòries dels processos selectius, en què s'ha de concretar el tipus de proves a utilitzar per avaluar tots els elements rellevants en funció de la seva importància per al correcte exercici del lloc¹⁴⁰. Agafem l'exemple, ja citat, de la convocatòria de la Generalitat de Catalunya en què es realitzen les següents proves en la fase d'oposició (la valoració global de les quals és de 25 punts):

1. Qüestionari escrit per a la valoració de competències professionals (entre 0 i 5 punts). És un exercici de caràcter obligatori i no eliminatori que "Consisteix a contestar la totalitat de preguntes que componen un qüestionari sobre competències professionals amb respostes alternatives i orientat a avaluar el grau d'adequació de les persones aspirants al perfil professional en relació amb les tasques i funcions a desenvolupar pròpies de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració (subgrup A1) de la Generalitat de Catalunya." Els dubtes sorgeixen quant a la fiabilitat i validesa d'un test d'una hora per valorar les corresponents competències professionals, que a la convocatòria es configuren com una barreja dels quatre elements citats¹⁴¹.

2. Qüestionari escrit per a la valoració de coneixements en relació a temaris (entre 0 i 10 punts). S'utilitzen dos exercicis, ambdós obligatoris i eliminatoris, valorat cada un d'ells entre els 0 i els 5 punts, sent necessari per aprovar obtenir 2,5

¹⁴⁰ Els Manuals d'organització a la Generalitat o les Monografies dels llocs a Euskadi.

¹⁴¹ Compromís amb el servei públic a desenvolupar i consciència organitzativa: Conèixer i comprendre les característiques específiques de l'administració pública, sentir-se compromès amb els seus principis i valors, i actuant d'acord amb els principis ètics que inspiren la seva actuació.

Orientació als resultats i a la millora: Capacitat de treballar amb eficàcia i eficiència per assolir els resultats fixats, procurant la millora contínua.

Organització i planificació del treball: Capacitat de determinar eficaçment objectius, fases, etapes i prioritats per a la consecució d'objectius, mitjançant el desenvolupament de plans d'acció, tenint en compte els recursos necessaris i els sistemes de control.

Treball en equip: Capacitat de participar, col·laborar i coordinar-se activament en un grup de treball. Disposició per integrar-se i fer que els altres també s'hi integrin, potenciant la participació i la cohesió interna, per tal d'assolir els objectius comuns.

Presca de decisions: Capacitat per escollir, entre diferents alternatives, aquelles que són més viables per a la consecució dels objectius, basant-se en una anàlisi dels possibles efectes i riscos, així com de les possibilitats d'implementació.

Orientació al ciutadà: Capacitat de conèixer, traslladar a l'organització i donar resposta satisfactòria a les necessitats i/o peticions dels ciutadans.

Actualització professional: Capacitat i interès per fer servir, millorar i ampliar els coneixements i les habilitats necessàries en relació amb la pròpia feina.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

punts en cada un d'ells. Un primer exercici que "Consisteix a respondre un qüestionari de 80 preguntes més 5 de reserva amb quatre respostes alternatives, de les quals només una és correcta, sobre el contingut de la part general (temes 1 a 60) per a les persones aspirants que participin pel torn lliure i, únicament de 50 preguntes més 4 de reserva, per a les que participin pel torn de promoció interna". I un segon exercici que "Consisteix a respondre per escrit 10 preguntes de resposta breu sobre la part general i la part específica corresponent a cada opció del temari". Els dubtes quant a la valoració dels coneixements en aquest cas sorgeixen, per una part, quant a sí realment existeix una proporció adequada en relació a les funcions a exercir o tenen un pes excessiu els temes jurídics, i, per una altra part, quant a si realment hi són tots els coneixements necessaris.

3. Supòsit pràctic per a la valoració de la capacitat d'aplicar coneixements a situacions de la pràctica laboral, de la capacitat analítica, de la capacitat de síntesi i de la qualitat de l'expressió i presentació (entre 0 i 10 punts). "Consisteix a resoldre un supòsit pràctic relacionat amb la totalitat de temes de la part general i la part específica corresponent a cada opció del temari (...) i amb les funcions a desenvolupar pròpies de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració (subgrup A1) de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb les instruccions que faciliti el tribunal". Aquí, el dubte és si el supòsit pràctic en concret permet valorar les capacitats a què es refereix la convocatòria.

4.3. CRITERIS MÍNIMS PER GARANTIR L'ADEQUADA UTILITZACIÓ DELS DIFERENTS SISTEMES I MÈTODES DE SELECCIÓ

La reflexió de fons que es planteja en aquest apartat radica en la conveniència d'avançar en l'elaboració d'una adequada sistematització d'uns criteris mínims per garantir l'adequada utilització de diferents instruments o tècniques de selecció, partint del fet que en l'actual situació comptem amb pocs criteris i de caràcter predominantment formal. Ens sembla secundari el grau de formalització de nous

criteris substantius perquè allò prioritari ha de ser intentar trobar un equilibri entre la discrecionalitat actual i un excés de reglamentarisme.

4.3.1. Consideracions preliminars

4.3.1.1. Sobre la conveniència d'establir uns criteris mínims per garantir l'adequada utilització dels diferents sistemes i instruments de selecció

Per una banda, actualment comptem amb alguns criteris, a voltes controvertits, sobre quan i com utilitzar els tres sistemes tradicionals de selecció: oposició, concurs i concurs-oposició. En aquest sentit, la principal aportació de la LEBEP és que aquest acaba amb el "privilegi" de l'oposició com a sistema ordinari de selecció de funcionaris, ja que ara ha de compartir aquesta condició amb el concurs-oposició¹⁴², quedant desterrat el concurs per a situacions excepcionals i sempre que una llei ho autoritzi; sobre aquest tema aprofundirem en l'apartat següent.

Per una altra banda, tenim reconegut un amplíssim repertori de tècniques o instruments de selecció, però els criteris sobre la seva utilització acostumen a ser pocs i dispersos. Si prenem com a referència la nova regulació de la LEBEP, amb les matisacions que fem en els apartats següents, podem classificar els instruments de selecció de la manera següent:

1. Caràcter nuclear (proves de capacitat):
 - a. Proves de comprovació de coneixements i de capacitat analítica (expressades de forma oral o escrita).
 - b. Exercicis que demostrin la possessió d'habilitats i destreses (*"les proves pràctiques que siguin necessàries"*).
 - c. Comprovació del domini de llengües estrangeres.
 - d. Superació de proves físiques.

2. Caràcter complementari:
 - a. Superació de cursos.

¹⁴² El concurs-oposició o de proves selectives amb valoració de mèrits és el que hauria de ser el sistema ordinari de selecció, segons l'esborrany de les propostes catalana i basca de desenvolupament de la LEBEP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- b. Períodes de pràctiques o de prova.
 - c. Exposició curricular per part dels candidats.
 - d. Proves psicotècniques.
 - e. Entrevistes.
 - f. Reconeixements mèdics.
3. Valoració i comprovació de mèrits:
- a. Barem.
 - b. Memòria i/o entrevista.

Partint del respecte als principis d'igualtat, mèrit, capacitat, lliure concurrència i publicitat, el disseny i la posada en pràctica de tot procés de selecció es podria fonamentar en els següents criteris mínims, alguns d'ells ja clàssics, però desvirtuats en la seva aplicació:

1. La inclusió de proves amb validesa per predir l'exercici eficaç de les tasques i l'exercici de les funcions que s'hagin de desenvolupar al lloc de treball, en l'agrupació de llocs de treball o, si s'escau, en els cossos i escales. Per això, en tots els procediments selectius hi haurà, almenys, una prova de caràcter pràctic, que consistirà a comprovar l'adequació dels coneixements i destreses dels aspirants en les tasques principals dels llocs de treball, amb la finalitat de predir el seu correcte desenvolupament i aprenentatge¹⁴³.
2. L'obligatorietat de finalitzar tot procés selectiu amb un període de prova eliminatori, ja que constitueix la darrera oportunitat per corregir les possibles deficiències derivades dels anteriors elements del procediment de selecció i de garantir que el funcionari tindrà la capacitat necessària per exercir correctament les seves funcions.
3. Fonamentar tant la valoració proporcional com el caràcter de les tècniques de selecció (nuclears o complementàries, eliminatòries o no, obligatòries o voluntàries) i el moment de la seva realització en relació amb els elements a valorar d'acord amb allò previst en els corresponents perfils d'idoneïtat (per

¹⁴³ Aquí reproduïm literalment l'art. 67.3 de l'esborrany de projecte de Llei de la funció pública basca.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

accedir al cos, escala, especialitat, categoria o lloc).

4. Deixar degudament documentat tot el procés de selecció, des de la seva fase de disseny fins a la seva finalització reflectint tots els aspectes rellevants, als efectes del corresponent control judicial.

La correcta posada en pràctica d'aquests principis exigeix potenciar la figura dels tècnics en recursos humans i invertir en els processos selectius.

4.3.1.2. La necessitat de superar el fals debat en relació amb els sistemes de selecció

"L'oposició ha de ser el sistema predominant de selecció de funcionaris i el concurs, per a la selecció de personal laboral." Aquest sembla una espècie de dogma que, des de la reforma de l'any 1964, ha anat generant un fals debat (la utilització d'un o altre sistema de selecció en funció del règim jurídic del personal a seleccionar) que, per desgràcia, també ha contaminat la nova LEBEP i que, una vegada més, tapa el que hauria de ser el veritable debat: per què és millor utilitzar un o altre sistema? La resposta sensata apunta al fet que la utilització d'un o altre sistema depèn d'allò que es vulgui mesurar: si no es desitja valorar mèrits, aleshores utilitzarem l'oposició; si només es vol valorar mèrits, utilitzarem el concurs, i si desitgem valorar ambdues coses, utilitzarem el concurs-oposició.

La LEBEP suposa un avenç en quant obre la porta al fet que tant l'oposició com el concurs-oposició es puguin utilitzar com a sistemes ordinaris de selecció, cosa que a la pràctica ja era regla general en molts casos encara que es realitzés de manera un mica "vergonyant": sota l'aparença d'oposició s'inclouia la valoració d'alguns mèrits. Per contra, la LEBEP manté l'error històric, des del nostre punt de vista, de considerar la utilització del concurs com a una cosa excepcional per a la selecció de funcionaris¹⁴⁴,

¹⁴⁴ En el mateix sentit l'art. del TUFPC:

"Article 50. Selecció per concurs. Caràcter excepcional.

La selecció per concurs consisteix en la valoració dels mèrits, d'acord amb el barem inclòs en la convocatòria corresponent, la qual ha de ser en tots els casos pública i lliure.

El sistema de concurs només es pot utilitzar per adquirir la condició de funcionari amb caràcter excepcional i només si es tracta de proveir places especials dels grups A i B que, per raó de les seves funcions i característiques i de la tecnificació requerida per al seu desenvolupament, han de ser proveïdes amb persones de mèrits rellevants i condicions excepcionals.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

fins al punt d'exigir l'autorització expressa d'una llei (art. 61.6)¹⁴⁵, mentre que deixa la porta oberta a la seva utilització ordinària en relació amb el personal laboral (art. 61.7). El nostre criteri és que per a l'exercici de funcions anàlogues ha d'utilitzar-se el mateix sistema de selecció amb independència que es tracti de funcionaris o laborals, i més quan periòdicament s'estan produint processos de funcionarització o s'obre la porta a la denominada promoció creuada.

Un altre tema és la conveniència d'utilitzar el concurs com a una fórmula provisional per la urgència de la selecció i no tant per raó de les funcions a desenvolupar. Es tracta d'allò que pot succeir en determinats casos de selecció de personal temporal (art. 10.2 LEBEP)¹⁴⁶.

4.3.1.3. El debat sobre les tècniques per assegurar l'objectivitat i racionalitat dels processos selectius

Molt de tant en tant, en el món del Dret sorgeixen expressions que fan fortuna i perviuen al llarg del temps. Una d'aquestes expressions és la d'"objectivitat i racionalitat" referida als processos selectius. Els seus orígens els trobem al Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració de l'Estat, de l'any 1984, quan el seu art. 8 obria la porta a la utilització de qualsevol instrument de selecció que resultés adequat per assegurar l'objectivitat i racionalitat del procés selectiu, amb la finalitat de garantir la seva adequació als llocs de treball a exercir, exigint que almenys un dels exercicis del procés selectius tingués caràcter pràctic, donant d'aquesta manera compliment a les previsions de l'art. 19 LMRFP. És important remarcar que l'art. 8 realitzava una enumeració oberta:

Aquestes places especials, per poder ser proveïdes per concurs de mèrits, han de figurar especificades en un annex del pressupost de la Generalitat i també en la relació de llocs de treball."

¹⁴⁵ Coincidim amb MAURI a dir que "dita reserva és exagerada i va més enllà del que podria haver estat un prudent acotament de la tècnica del concurs per als processos de selecció dels funcionaris públics", vid. *Manual de empleo público* (Manual d'ocupació pública), dirigit per CASTILLO BLANCO, Ed. Iustel, Madrid, 2009 (pàg. 305).

¹⁴⁶ La LMRLC aposta pel concurs com a sistema normal de selecció per a funcionaris interins i personal laboral temporal: "Art. 291.1 El personal interí i el personal laboral no permanent són seleccionats mitjançant convocatòria pública i pel sistema de concurs, llevat dels casos de màxima urgència". En el mateix sentit l'art. 40 RSGC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

"A tal efecte, aquests procediments podran incloure proves de coneixements generals o específics, tests psicotècnics, entrevistes i qualsevol altre sistema que resulti adequat per assegurar l'objectivitat i racionalitat del procés selectiu. En qualsevol cas, almenys un dels exercicis del procés selectiu haurà de tenir caràcter pràctic."

En el seu moment, aquesta regulació suposava una gran novetat enfront de l'hegemonia de les proves de coneixements predominantment memorístics. Amb independència del seu grau de posada en pràctica, aquesta formulació fou recollida al Reglament estatal de l'any 1995¹⁴⁷ i ha arribat fins a la LEBEP, però amb una matisació important: converteix l'enumeració oberta en *numerus clausus*; vegem-ho:

"Per assegurar l'objectivitat i la racionalitat dels processos selectius, les proves podran completar-se amb la superació de cursos, períodes de pràctiques, amb l'exposició curricular per part dels candidats, amb proves psicotècniques o amb la realització d'entrevistes. Igualment podran exigir-se reconeixements mèdics."

A la vista dels antecedents, dóna la impressió que la redacció final de l'art. 61.5 és fruit d'una "mala digestió" de l'informe de la Comissió d'Experts, que va realitzar una enumeració exemplificativa de les diferents tècniques de selecció. Si bé a efectes pràctics resulta poc rellevant el debat perquè la llista és força extensa, no obstant això entenem que no és raonable realitzar un interpretació literal¹⁴⁸ d'aquest precepte de la

¹⁴⁷ Aquest matís és al fet que mentre el Reglament de 1984 partia del fet que cada procés selectiu podia incloure totes les proves i sistemes que es consideressin adequats, el Reglament de 1995 distingeix entre les proves de coneixements que "hauran" de formar part del procés selectiu i la resta de sistemes de selecció que "podran" formar part del corresponent procediment selectiu.

"A tal efecte, els procediments de selecció hauran de consistir en proves de coneixement generals o específics. Poden incloure la realització de tests psicotècnics, entrevistes i qualsevol altre sistema que assegurï l'objectivitat i racionalitat del procés selectiu. Llevat d'excepcions degudament justificades, en els procediments de selecció que consten de diversos exercicis, almenys un haurà de tenir caràcter pràctic."

¹⁴⁸ Cosa que, com assenyala CANTERO MARTÍNEZ, "casa malament amb la flexibilitat que inspira el nou Estatut Bàsic i, sobretot, amb el seu ampli àmbit d'aplicació" (*Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* [Comentaris a la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic], obra col·lectiva dirigida per PALOMAR OLMEDA i SEMPERE NAVARRO, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2008, pàg. 550).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

LEBEP i ha d'entendre's plenament vigent l'art. 43 TUFPC¹⁴⁹, que conté una enumeració oberta.

Per últim, convé tenir present una advertència de Mauri:

“(...) la distinció que l'art. 61 de la LEBEP estableix entre proves i tècniques d'avaluació complementàries marca una fina frontera que no permet la seva utilització autònoma al marge del sistema de proves o la configuració d'unes com a exercicis de les altres. És a dir, resultaria contradictòria la programació d'una única prova d'oposició que en si mateixa consistís en la superació d'un curs selectiu”¹⁵⁰.

4.3.2. Proves de coneixements basades en temaris

Les proves de coneixements basades en temaris constitueixen el nucli tradicional del nostre sistema selectiu des del segle XIX, i per això avui en dia sembla necessari que ens plantejem dues preguntes bàsiques. La primera, han de continuar sent aquestes proves el nucli del procés de selecció? I la segona, en aquells casos en què han de seguir sent-lo, amb la seva configuració actual realment mesuren allò que han de mesurar?

És evident que no existeix una resposta unívoca a cap de les dues preguntes i que el més prudent és analitzar cas per cas, la qual cosa suposa, seguint el camí apuntat per Salgado a la introducció d'aquest capítol, començar per contrastar la validesa de les proves tècniques que usem actualment. Per a fer-ho, podem partir de l'exemple següent que ens proposa aquest autor per tal de ser conscients de la necessitat que qualsevol instrument de selecció compleixi amb el principi de validesa:

“(...) s'ha donat per fet que els exàmens i proves practicades als aspirants veritablement avaluaven la seva capacitat per exercir el lloc de treball al

¹⁴⁹ A la normativa catalana s'acostuma a canviar parcialment l'expressió “objectivitat i racionalitat” per la d’“objectivitat i idoneïtat” (art. 67 RPSEL).

¹⁵⁰ *Manual de empleo público* (Manual d'ocupació pública), dirigit per CASTILLO BLANCO, ob. cit., pàg. 297.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

qual aspiraven. El que és cert és que mai o en comptades ocasions s'ha examinat fins a quin punt els exàmens i proves practicades avaluaven la capacitat dels candidats. El simple fet que un examen de dret administratiu contingui preguntes de dret administratiu no el converteix en un examen de la capacitat dels aspirants en aquesta matèria. És cert que podria posseir validesa aparent, però això no el transforma automàticament en vàlid. Imaginem un examen que han superat tots els aspirants (era molt fàcil) o que han suspès el 90% (era molt difícil), tant en un cas com en l'altre l'examen estava mal desenvolupat i, per tant, avalua malament la capacitat dels aspirants. Aquest exemple es circumscriu al contingut de l'examen, però l'avaluació de la capacitat no es fa per se, no es fa simplement per saber la capacitat dels aspirants, sinó que s'infereix o se suposa que els aspirants amb major capacitat tenen més 'dret' en justícia a rebre la plaça objecte de concurs que aquells que tenen menys dotació en aquesta capacitat. I aquell 'dret' es fonamenta en el fet que una major capacitat estarà lligada a una millor pràctica professional, un millor exercici del lloc de treball. A Espanya, a les Administracions Públiques (en què la majoria de les proves contenen exàmens com l'assenyalat o qualsevol altre examen de coneixements o cultura general) no existeix cap estudi en el qual s'hagin examinat les característiques dels exàmens en la seva relació amb la posterior actuació en el lloc de treball.”

Un cop es comprovi que una prova mesura realment allò que ha de mesurar, haurem de plantejar-nos quin pes ha de tenir en el conjunt del procés de selecció en relació amb la importància dels elements per valorar la idoneïtat en cada cas (coneixements, aptituds, destreses i característiques o trets de personalitat). Tot allò que no sigui avançar en la validació de les proves actuals de coneixements és posar fonaments de fang. En aquesta mateixa línia de treball pot emmarcar-se la revisió dels temaris de les oposicions, ja que, més enllà de l'estèril debat sobre el nombre de temes, allò rellevant és si apareixen identificats els coneixements necessaris i si les corresponents proves els mesuren adequadament.

4.3.3. Tècniques controvertides: entrevistes i proves psicotècniques

4.3.3.1. La realització d'entrevistes

Partim de l'evidència: l'absència d'una regulació mínima i el seu ús incorrecte¹⁵¹ en moltes ocasions ha contribuït a desprestigiar la utilització de l'entrevista com a tècnica de selecció¹⁵², que els especialistes consideren com a una de les més complexes quan es realitza correctament¹⁵³. Recordem les escarides referències normatives a l'entrevista com a tècnica de selecció¹⁵⁴:

1. La LEBEP contempla l'entrevista com a una de les tècniques complementàries per assegurar l'objectivitat i racionalitat dels processos selectius (art. 61.5).
2. EL TUFPC diu que "la convocatòria corresponent pot establir una entrevista al candidat per avaluar la idoneïtat d'aquest respecte a les funcions genèriques del cos o l'escala o dels possibles llocs de treball a ocupar" (art. 48).
3. El RSGC estableix que "La convocatòria corresponent pot establir una entrevista del candidat amb el Tribunal amb la finalitat d'avaluar-ne la capacitat de judici, la maduresa intel·lectual, la capacitat de relacionar i

¹⁵¹ Els errors més comuns en la utilització de l'entrevista com a tècnica de selecció acostumen a ser els següents: a) realitzar l'entrevista sense que estigui formalment constituït el Tribunal Qualificador, o decidir distribuir-se entre cadascun dels seus membres la realització de les entrevistes per separat; b) realitzar l'entrevista sense haver acordat prèviament les preguntes i temes a plantejar a tots els candidats ni els criteris per a la seva valoració; c) no deixar constància documental suficient revisable per un Tribunal de Justícia, cosa que fa incontrolable tota arbitrarietat.

¹⁵² Veure MAURI, *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2002 (pàg. 147 a 151) i també FÉREZ "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado" (El sistema de mèrit en l'ocupació pública: principals singularitats i analogies respecte de l'ocupació en el sector privat), *Documentación Administrativa*, núm. 241-242 (pàg. 72 a 76).

¹⁵³ "L'entrevista és probablement el sistema de selecció més profundament investigat i, tanmateix, el que pitjor s'aplica de tots els instruments de selecció", James G. GOODALE, *La entrevista*, Piràmide, 1992 (traduït per Rafael Burgoleta i María Manuela Pérez).

¹⁵⁴ Sobre l'entrevista en la fase de provisió de llocs, veure FÉREZ "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado" (El sistema de mèrit en l'ocupació pública: principals singularitats i analogies respecte de l'ocupació en el sector privat), ob. cit.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

altres aptituds referides a las matèries que són objecte de la prova." (art. 4).

4. El RDSAL únicament admet la utilització de les entrevistes curriculars quan els sistemes selectius són el concurs o el concurs-oposició (art. 4.c).

Partint d'aquestes referències i tenint en consideració els consells dels especialistes, podem assenyalar alguns criteris en la utilització de l'entrevista com a tècnica de selecció:

1. Identificar què es vol avaluar amb l'entrevista i fonamentar per què és l'instrument més adequat a aquesta finalitat. Existeixen diferents classes d'entrevistes¹⁵⁵ i per això el primer a fer és decidir si la finalitat de l'entrevista és avaluar aptituds, habilitats o coneixements.
2. Decidir en quin moment del procés selectiu complirà millor la seva finalitat. Aquesta és una decisió clau (ha de ser al principi, al mig o al final del procés selectiu?) ja que condiciona tant el contingut com la seva rellevància. Per exemple, si es realitza en una fase intermèdia (com pot ésser després de la prova de coneixements), aleshores el seu contingut apareix condicionat pels aspectes ja avaluats prèviament i per aquells que ho seran amb posterioritat, amb la qual cosa la clau d'una entrevista correcta és en el fet de no sobrepassar aquests límits i, a la vegada, identificar clarament els aspectes més rellevants d'aquesta fase intermèdia de selecció.
3. Adequada preparació prèvia de l'entrevista. Com a regla general les entrevistes han de ser verificades per personal especialitzat¹⁵⁶. A la fase d'elaboració han d'identificar-se les preguntes clau ("*key questions*") que permetran els entrevistadors tenir un criteri fundat sobre els principals aspectes a valorar; així mateix, s'ha de preveure una sèrie de variants en

¹⁵⁵ Existeix una multitud de classificacions. Per exemple, SALGADO distingeix entre entrevista conductual estructurada, entrevista convencional estructurada i entrevista no estructurada. I DOLAN ens parla d'entrevista en profunditat, entrevista estructurada o sistematitzada, entrevista de tensió, entrevista de descripció de conductes, etc.

¹⁵⁶ Informe CEBEP, pàg. 91.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

funció de la resposta i actitud del candidat, de manera que es garanteixi la igualtat d'oportunitats dels candidats, ja que se'ls realitza les mateixes preguntes i se'ls avalua amb els mateixos criteris.

4. Establir el sistema de valoració de la mateixa entrevista. És necessari que els entrevistadors arribin a un acord previ sobre els criteris de valoració de les respostes. A la pràctica, la majoria dels sistemes de valoració giren a l'entorn de dos models primaris: la suma de les puntuacions de diferents preguntes i la valoració global sobre l'adequació de l'entrevistat per a les funcions del cos o escala o per als llocs concrets, agafant com a referència bàsica la puntuació de les respostes donades a les preguntes clau. Allò important és assegurar la coherència entre el sistema de valoració i allò que realment ha de mesurar l'entrevista.
5. Decidir si tindrà o no caràcter eliminatori. Aquesta és una decisió jurídicament molt rellevant: si es considera que l'entrevista ha de valorar algun element nuclear que és condició necessària per a l'adequat exercici de les funcions, haurà de tenir caràcter eliminatori, cosa que haurà d'estar necessàriament motivada a la fase de disseny del procés selectiu en relació amb el perfil d'idoneïtat. A la nostra tradició, la regla general és que l'entrevista no té caràcter eliminatori en els processos selectius ja que acostuma a configurar-se com a complementària¹⁵⁷, tal com reflecteix la nova LEBEP.
6. Deixar constància documental pensant en un posterior control judicial. Des de la perspectiva del control pels Tribunals de Justícia, tot el procés d'elaboració i realització d'entrevistes ha de constar documentalment: des del qüestionari comú i els criteris d'avaluació fins a la motivació de cada entrevistador en relació amb les seves valoracions i, naturalment, les respostes literals de cada un dels entrevistats, així com la valoració global de cada un d'ells, de tal manera que no hi ha marge per a la improvisació ni per

¹⁵⁷ Mauri defensa que l'entrevista ha de tenir caràcter complementari: "L'entrevista es configura com una prova o exercici complementari. No pot tenir el caràcter de prova única o eliminatòria ni un pes proporcional decisiu en relació amb les proves de valoració dels coneixements." (*La selecció dels funcionaris*, ob. cit. pàg. 151).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

a les decisions sense fonament, evitant així aquelles crítiques que arriben a qualificar les entrevistes "d'exàmens secrets" davant la falta de garanties i transparència¹⁵⁸.

4.3.3.2. Proves psicotècniques

Si bé formalment s'han admès des de la reforma de l'any 1984, i així ho ha confirmat el Tribunal Constitucional (STC 272/1998, de 3 de desembre), aquesta classe de proves o de mètodes d'avaluació alternatius a les tradicionals proves memorístiques de coneixements susciten recels i plantegen problemes a les Administracions Públiques perquè no existeixen unes pautes mínimes per a la seva adequada utilització, ja que els reglaments es limiten a reconèixer la seva existència i, com a mínim, a exigir que siguin proves objectives i racionals. Però la seva admissió i correcta utilització suposa un avenç per contribuir a superar el que la doctrina ha qualificat com a la manca de credibilitat del sistema d'accés per la distància entre el mèrit i la idoneïtat a la funció pública; això acostuma a succeir quan no se selecciona el millor per a l'exercici de la funció, sinó el "més preparat" que, generalment, no és el qui té el millor domini d'un saber, sinó la memorització sistemàtica i l'exposició esquemàtica d'aquest (Morell Ocaña, 1994). Aquesta, que ha estat la concepció tradicional, suposava el rebuig a valorar aptituds naturals, ja que únicament comptaven les aptituds adquirides mitjançant el propi esforç, i es prescindia de la major idoneïtat que pogués resultar de les condicions naturals de cadascú.

Amb caràcter general, els anomenats tests psicotècnics¹⁵⁹ "persegueixen descobrir, classificar, explicar i predir comportaments, habilitats i capacitats d'un candidat que

¹⁵⁸ Aquests problemes han aflorat en els conflictes que ha generat la seva aplicació, com posen de manifest algunes sentències del TS. Així, l'any 1993 (R. art. 3892), el Tribunal Suprem desestima un recurs en què s'impugnava el Reglament General de Provisió de Llocs de l'any 1990 perquè establia la possibilitat de realitzar una entrevista per comprovar els mèrits específics adequats a les característiques del lloc (art. 15.4) ja que entenien els recurrents que "s'introdueix amb això un element de discrecionalitat tècnica secreta, no controlable pel poder judicial (...) sent l'entrevista una espècie d'examen secret". Davant d'aquesta desqualificació tan contundent, que reflecteix una visió negativa en què es valora l'entrevista en funció de les seves "aplicacions desviades", el Tribunal Suprem defensa la legalitat de l'entrevista i la seva compatibilitat amb els principis de mèrit i capacitat.

¹⁵⁹ Dins dels tests per a la selecció de personal, PORRET destaca els tests d'intel·ligència general (que mesuren el quocient d'intel·ligència de cada individu, i que actualment acostumen a combinar-se amb els anomenats tests d'intel·ligència emocional), els tests d'aptitud i coneixements (són més aplicables a determinats grups d'oficis i mostren les diferents aptituds mentals en diferents proporcions) i els tests de personalitat (es refereixen als aspectes no cognoscitius de la conducta -afectes, inclinacions, actituds, caràcter, temperament i hàbits socials del candidat-). Veure també *Dirección y gestión de recursos humanos*

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

aspira a ser contractat per una organització" (Porret)¹⁶⁰. Però allò important és la finalitat; així, per exemple, Dolan explica que poden mesurar capacitats (cognitives, mecàniques i psicomotores), personalitat, interessos i preferències¹⁶¹.

L'ús de les proves psicotècniques planteja dos problemes: el de la seva elaboració i el de la seva valoració. Quant a la seva elaboració, si agafem com a referència el perfil tipus d'allò que es vol que sigui un membre del cos o escala haurem de basar-nos en les funcions genèriques prèviament reglamentades; però si el referent són "les funcions i tasques pròpies de les places que es convoquen" el perfil s'ha de fonamentar en el lloc concret que s'haurà d'ocupar. I respecte de la valoració de les proves psicotècniques en el procés de selecció, acostuma a produir-se un obscurantisme difícilment compatible amb el principi de seguretat aplicat a la seguretat i al mèrit. Per exemple, a les convocatòries se solen valorar conjuntament les proves psicotècniques amb les de coneixements, però sense concretar el pes específic de cadascuna d'elles; altres vegades s'utilitza en primer lloc i amb caràcter eliminatori la prova psicotècnica sense oportunitat de valorar els coneixements.

Davant l'absència d'una reglamentació general sobre el seu ús, i a la vista dels principis de mèrit i capacitat, sembla sensat garantir que la seva elaboració ha de fundar-se en dades objectives i estudis específics que puguin ser objecte de revisió judicial quan es qüestiona la seva adequació en relació amb els llocs de treball a cobrir, atès que poden produir-se les mateixes irregularitats o deficiències que en qualsevol prova de coneixements. Per això, fem nostres els següents criteris sistematitzats per Mauri (pàg. 158 i 159):

en las organizaciones (Direcció i gestió de recursos humans a les organitzacions), de Miquel PORRET GELABERT, Ed. Universitat de Barcelona, 2005, 6a edició revisada i ampliada (pàg. 150 a 157). En la mateixa línia, també pot consultar-se l'obra *La gestión de recursos humanos. Preparando a profesionales para el siglo XXI* (La gestió de recursos humans. Preparant professionals per al segle XXI), de Simón L. DOLAN, Ramón VALLE, Susan E. JACKSON i Randall S. SCHULE, McGraw-Hill, Madrid, 2003, 2a edició (pàg. 104 a 107).

¹⁶⁰ *Dirección y gestión de recursos humanos en las organizaciones* (Direcció i gestió de recursos humans a les organitzacions), ob. cit. (pàg. 150).

¹⁶¹ *La gestión de recursos humanos. Preparando a profesionales para el siglo XXI* (La gestió de recursos humans. Preparant professionals per al segle XXI), ob. cit. (pàg. 104.). I SALGADO ens diu que la finalitat d'aquestes proves pot ser mesurar la capacitat cognitiva general, el raonament matemàtic, el raonament espaciomecànic, el raonament verbal, la capacitat perceptiva, la memòria, la personalitat-consciència, l'experiència, la personalitat-estabilitat emocional o la personalitat-amigabilitat ("El ingreso en las Administraciones públicas: selección por competencias" [L'ingrés a les Administracions públiques: selecció per competències], ob. cit. pàg. 6).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

a) Les proves psicotècniques d'aptituds i capacitat intel·lectual es configuren com a proves complementàries. No poden tenir el caràcter de prova única o eliminatòria, no un pes proporcional decisiu en relació amb les proves de valoració dels coneixements.

b) Les proves psicotècniques de personalitat s'han de reservar estrictament per a aquells llocs de treball en els quals un model de conducta és absolutament fonamental i indispensable per a un desenvolupament adequat del lloc de treball. En aquest cas, l'avaluació pot ser eliminatòria, sempre que l'aspirant se situï de forma manifesta i clara al marge de l'estàndard professional definit prèviament. En la mesura que sigui possible, els resultats dels tests de personalitat no han de ser l'única informació a partir de la qual s'adopti la decisió sobre aptitud en el procés selectiu.

c) Els tests psicotècnics han de versar sobre les aptituds i les conductes necessàries per a un desenvolupament correcte de la funció o del lloc de treball. Les bases de la convocatòria n'han d'identificar la finalitat, els factors que s'han d'avaluar, i l'efecte o el resultat de la seva valoració. Els òrgans de selecció han de determinar prèviament el perfil de les proves psicològiques que s'han de realitzar i comunicar als qui hi participin la utilització que es vol donar a les dades que se'n pugui obtenir. S'ha de fer la mateixa prova a tots els candidats.

d) La prova psicològica s'ha de limitar estrictament a l'obtenció de la informació necessària per valorar la capacitat professional dels candidats, sense que es pugui indagar en ideologia, la religió, l'origen racial, la vida sexual, opinions i convenciments dels aspirants.

e) Les proves psicotècniques s'han de considerar idònies en relació amb la seva finalitat de mesura d'una aptitud o conducta relacionada amb el desenvolupament professional. En aquest sentit, han d'estar normalitzades i tenir una fiabilitat i validesa comprovada, amb capacitat de predicció de l'aptitud o la conducta considerada. Les proves s'han de desenvolupar d'acord amb criteris científics controlats, és a dir, mitjançant la intervenció

de personal qualificat en l'elaboració i la interpretació dels resultats.”

4.3.4. Formació i període de prova vinculats als processos de selecció

Els cursos de formació i els períodes de prova (o de pràctiques) vinculats als processos de selecció, per regla general, han quedat reduïts a una aplicació residual, malgrat el caràcter volenterós de la seva regulació actual, ja sigui perquè incrementen el cost i allarguen la durada dels processos selectius com, sobretot, per la seva poca credibilitat en entendre's que, tret de cataclismes, qui hagi superat les proves de coneixements ja és “dins”, per la qual cosa la pròpia institució convocant els acaba tractant com a un mer tràmit. Tanmateix, si de veritat es vol revitalitzar la selecció impulsant un model comú entenem que ha de produir-se un important punt d'inflexió; per això, ens sembla imprescindible que la normativa de desenvolupament els atorgui un paper principal, ja que són essencials tant per corregir les deficiències de la tradicional “autoformació” pròpia de les proves de coneixements predominantment memorístics com per comprovar la idoneïtat dels candidats per a l'exercici de les funcions i llocs concrets.

4.3.4.1. Els cursos de formació

El marc jurídic actual és suficientment flexible com per possibilitar el disseny i posada en pràctica de diferents modalitats de formació en relació amb els processos selectius (formació prèvia, formació integrada o formació complementària del procés selectiu). La pregunta clau és què ha d'aportar la formació a un procés selectiu concret? Si partim del fet que la regla general és que la selecció es basa en l'autoformació prèvia, la decisió sobre si és necessària i quina modalitat de formació és la més adequada depèn dels dèficits que es vulguin corregir o de quins canvis es vulguin introduir en funció d'una elaboració i revisió dels perfils d'idoneïtat segons el cos, escala, categoria o lloc tipus al que s'accedeix.

Amb caràcter previ hem de plantejar-nos si organitzativament es té capacitat per posar en pràctica el corresponent model de formació vinculat a la selecció, que és el veritable forat negre en aquest tema. Si se supera aquest escull, podríem partir dels següents criteris de pur sentit comú:

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

1. Com a regla general els cursos de formació no han de tenir caràcter eliminatori¹⁶².
2. S'ha de prioritzar la formació integrada en el procés selectiu, identificant clarament quins són els seus objectius i com s'avaluaran.
3. Periòdicament s'ha de fer un balanç sobre com funciona aquesta formació, per saber si realment compleix amb la finalitat prevista en cada cas.

4.3.4.2. Un període de prova

Ens trobem davant d'un instrument clau en els processos de selecció per comprovar la idoneïtat dels candidats per a l'exercici de les funcions i llocs concrets. I ens sembla més adequat parlar de període de prova, tal com fa el legislador català, per dues raons. La primera, perquè és públic i notori que avui en dia el període de pràctiques és considerat com a un mer tràmit i que els funcionaris en pràctiques acostumen a passar automàticament a ser nomenats funcionaris de carrera transcorregut aquest període.

I la segona, perquè el període de pràctiques està assimilat a una fase de formació enfront del període de prova, tal com explica Mauri¹⁶³:

"Aquí sembla essencial la formació pràctica del candidat, però també la comprovació de la seva aptitud i capacitat d'adaptació al lloc de treball o a l'exercici de la funció. El període de prova no es pot considerar un lapse educatiu, sinó un marge temporal de comprovació de les qualitats

¹⁶² En la mateixa línia l'art. 26. "Període de prova i formació selectiva. 1. Un cop superades les diferents fases del procés selectiu, incloent-hi, si escau, la formació selectiva, les persones aspirants hauran de superar obligatòriament un període de prova amb una durada mínima de tres mesos durant el qual desenvoluparan les funcions pròpies del lloc de treball adjudicat. Així mateix, per a l'ingrés en cossos, escales o categories professionals del grup de classificació A, subgrups A1 i A2, les persones aspirants han de superar un curs de formació selectiva a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, el qual realitzaran simultàniament amb el període de prova". I també l'art. 67.5 de l'esborrany de Llei de funció pública d'Euskadi: "5. A part dels instruments citats en l'apartat anterior que es poden utilitzar en el desenvolupament de les proves, els procediments selectius de proves d'accés a ocupacions públiques ja siguin de funcionaris de carrera o de personal laboral fix disposaran d'un període de prova, que tindrà caràcter selectiu. Aquest període de prova podrà portar incorporat un procés de formació. En els llocs de treball del Grup de Classificació "A" i en les ocupacions laborals cobertes per titulats superiors el període de prova tindrà una durada mínima de sis mesos i als demés grups de classificació tindrà una durada mínima de tres mesos."

¹⁶³ MAURI, ob. cit, pàg.161 i 162, en nota al peu de pàgina número 235.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

professionals i un procés d'introducció en els requeriments i les pràctiques professionals, és a dir, un procés d'experiència on es comproven les possibilitats d'èxit de l'aspirant en l'exercici de la funció.”

Un canvi important en relació amb la regulació actual és reconèixer el caràcter obligatori i eliminadori del període de prova, en la mateixa línia que assenyalen tant la proposta per a Catalunya com per a Euskadi. A més, en el model de selecció que proposem, és bàsic que cada Administració pugui decidir sobre l'adequació del candidat a l'exercici de les funcions o tasques per a les quals ha estat seleccionat; com fàcilment es podrà comprendre, en el món local es converteix en una *conditio sine qua non* tant per poder exercir una espècie de control de qualitat sobre el procés previ que ha encarregat a una altra organització com per exercir la seva potestat de nomenament.

Els criteris bàsics per a la regulació del període de prova ja són presents als esborranys de propostes de desenvolupament LEBEP:

1. Caràcter obligatori i selectiu. Aquí convé introduir un matís important quan el procés selectiu és fruit d'un acord previ amb una Administració local, ja que no sembla sensat que el candidat rebutjat quedi invalidat per a qualsevol altre lloc de similars característiques a d'altres entitats locals; podria entendre's que, almenys, pot realitzar el període de prova en una altra Administració.
2. Ha de concretar-se el termini de durada del període de prova. Pot partir-se d'un període mínim amb caràcter general o es poden establir diferents alternatives en funció dels grups de classificació.
3. S'haurà de nomenar un tutor. S'hauran de regular els requisits (haurà de ser un superior jeràrquic?) i funcions del tutor; i és recomanable que s'organitzin accions formatives sobre això.
4. Al final del procés s'haurà de remetre a l'òrgan de selecció un informe sobre la idoneïtat del candidat per exercir les responsabilitats pròpies del lloc de treball, agrupació de llocs, o cos o escala, si s'escau. I en cas de ser negatiu,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

s'haurà de donar audiència a la persona interessada perquè presenti al·legacions. L'òrgan de selecció resoldrà motivadament.

4.3.5. La valoració de mèrits en els processos selectius

Davant l'hegemonia de l'oposició com a sistema selectiu, la valoració dels mèrits com a únic criteri de selecció ha compartit el caràcter residual del concurs, mentre que la seva convivència amb les proves selectives ha resultat ser un xic traumàtica i encara és una relació poc clara, ja que els abusos en el sistema del concurs-oposició han estat objecte de debat davant del mateix Tribunal Constitucional i d'això se'n fa ressò la nova LEBEP (art. 61.3). Desenvolupem una mica aquest marc general.

Com és cosa sabuda, el desprestigi del concurs com a sistema selectiu deriva de la seva inadequada utilització per dues raons bàsiques. La primera, perquè l'ampli marge de discrecionalitat per elaborar els barems de mèrits ha degenerat massa vegades en arbitrarietat concretada en un vestit a mida del candidat ja predestinat. I la segona, perquè també s'ha utilitzat indegudament en processos de "posar en plantilla" persones que havien entrat de forma irregular o per procediments d'urgència i ja acumulaven alguns triennis d'antiguitat, encara que no els els paguessin, per la qual cosa el concurs era una manera de regularitzar la seva situació. Fent-se ressò d'aquesta desconfiança, en què l'han precedit força legisladors com el català, la LEBEP pràcticament foragita el concurs com a sistema de selecció a les tenebres ja que "només en virtut de llei podrà aplicar-se, amb caràcter excepcional" (art. 61.6). Un tema diferent és que el nostre sistema d'ocupació pública històricament s'hagi configurat per atreure candidats sense experiència prèvia amb la intenció que dediquessin tota la seva vida a la funció pública, sent suficient amb acreditar uns coneixements memorístics el volum dels quals és en proporció directa al prestigi del cos o escala al qual es pretén accedir i el procés maratonianà de preparació del mateix acostuma a ser un mecanisme de socialització. Però al segle XXI costa entendre que se segueixi legislant en funció de les patologies en comptes de posar les condicions perquè aquestes siguin una excepció; per exemple, condicionant l'ús del concurs al fet que les funcions i tasques a exercir depenguin d'una determinada experiència prèvia o d'aptituds i destreses que requereixen un determinat procés d'aprenentatge i maduració professional. Per tant, sobre la valoració de mèrits per a l'accés mitjançant

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

el sistema de concurs hem de remetre'ns als aprenentatges que es puguin obtenir en l'àmbit de la provisió de llocs¹⁶⁴, tant en relació amb l'elaboració de barems com en la utilització de la memòria i de l'entrevista com a tècniques de comprovació dels mèrits al·legats i de la vigència dels corresponents coneixements, aptituds i destreses.

Un tema diferent és la convivència dels mèrits en les proves selectives en el sistema de concurs-oposició. El debat és ben conegut: quina fase ha de pesar més a la valoració global del procés de selecció? Durant molts anys no existí una regla escrita que ho aclarís, de tal manera que a la pràctica actuaven com a vasos comunicants: els punts de la fase de concurs podien servir per superar la fase d'oposició, de manera que algú que suspengués clamorosament l'oposició podia acabar obtenint una millor nota global sobre la base de la motxilla de punts de la fase de concurs (normalment basada en l'antiguitat) que algú que hagués obtingut un excel·lent en aquella mateixa oposició. Això va portar el Tribunal Constitucional a assimilar capacitat a oposició i mèrit a concurs, amb la conseqüència que havia de prevaldre la capacitat, cosa que suposava que els punts del concurs només computaven si prèviament s'havia demostrat la capacitat mínima i, tanmateix, es limitava el pes del concurs, fins al punt que a Catalunya es va decidir que els mèrits no podien suposar més d'una tercera part de la valoració global del concurs-oposició (art. 289.2 LMRLC). A la vista de la nova regulació de la LEBEP (art. 61.3), seria convenient tornar a replantejar el debat en el sentit que el pes de cada fase estigui relacionat amb la idoneïtat per a l'exercici de les corresponents funcions i tasques, cosa que s'hauria de concretar a cada convocatòria¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Veure sobre aquest tema "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado" (El sistema de mèrit en l'ocupació pública: principals singularitats i analogies respecte de l'ocupació en el sector privat), ob. cit.

¹⁶⁵ L'esborrany d'avantprojecte de Llei de mesures en matèria d'ocupació pública apunta en la línia d'establir el límit d'un terç de la valoració global del concurs-oposició només en el cas del mèrit relatiu als serveis prestats.

CAPÍTOL 5

PROCESSOS SELECTIUS SINGULARS EN L'ÀMBIT DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA: LA SELECCIÓ AMB PARTICIPACIÓ D'EMPLEATS PÚBLICS AMB VINCLES PRE-EXISTENTS AL PROCÉS DE SELECCIÓ

5.1. INTRODUCCIÓ

La LEBEP ha suposat, en línies generals, una escassa novetat de fons en el sistema selectiu, ja sigui per accedir a la condició de personal laboral com de funcionari. Però com s'ha pogut estudiar al llarg d'altres apartats d'aquest treball col·lectiu, obre la porta a què la normativa autonòmica catalana de desenvolupament pugui incorporar canvis significatius o línies d'actuació prou distintives.

Originàriament, quan es parla d'un procés de selecció per incorporar-se a l'Administració —en aquest cas, a l'autonòmica, local o universitària del PAS¹⁶⁶—, es parteix de la consideració d'un procés de lliure concurrència. És cert que tothom té presents processos d'aquesta mena on hi participa personal interí o temporal que ocupa algun lloc en l'Administració convocant, però en termes generals els diversos apartats d'aquest treball parteixen de la consideració general esmentada.

¹⁶⁶ PAS: personal d'administració i serveis de les Universitats Públiques catalanes. Al llarg d'aquest capítol no ens referirem a l'altre col·lectiu d'empleats universitaris —el PDI, personal docent i investigador— atès el seu particular règim jurídic selectiu que resta *extra muros* d'aquest treball.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Tanmateix, amb la LEBEP —i abans d'ella— es poden donar a les administracions públiques catalanes tres supòsits que tenen una consideració especial —i que hem volgut qualificar de "singulars"—, perquè impliquen que els aspirants que hi participen gaudeixen d'una relació jurídica prèvia amb l'administració que específicament convoca. Aquest lligam pot ser més o menys intens, segons es tracti d'empleats temporals o interins, de personal laboral fix, o de personal d'aquesta condició o funcionari de carrera.

En concret, l'objecte de les propostes que tot seguit es desenvoluparan s'articulen en tres àmbits, en funció del vincle jurídic previ que uneix al treballador o funcionari amb l'administració que selecciona:

1. Els processos de funcionarització —malgrat que no són esmentats així en la LEBEP—, on es produeix un règim restringit de participació, ja que van adreçats en exclusiva al personal laboral fix de l'administració convocant.
2. Els processos de consolidació de l'ocupació pública: els aspirants, en lliure concurrència amb d'altres aspirants que no presten serveis a l'administració convocant, són funcionaris interins o personal laboral temporal que hi ocupa llocs de treball de manera no permanent.
3. La promoció interna, horitzontal o vertical: en aquest cas, la LEBEP es refereix exclusivament al personal funcionari de carrera, però és ben cert que és factible que aquesta mateixa promoció es doni en relació amb el personal laboral fix de l'administració convocant.

5.2. LA FUNCIONARITZACIÓ

5.2.1. Diagnosi del sistema jurídic de la funcionarització a l'entrada en vigor de la LEBEP

Es fa prou difícil realitzar una diagnosi dels punts febles i forts dels processos selectius de funcionarització a l'entrada en vigor de la LEBEP, atès que es tractava —i es tracta— d'un procés selectiu que reuneix unes característiques molt específiques amb un suport jurídic confós i complex alhora.

Un cop la STC 99/1987 d'11 de juny va declarar la inconstitucionalitat de l'art.15.1 de l'originària LMRFP, la nova Llei 23/1988 de 28 de juliol va incorporar una DT, la 15a, reformada l'any 1996 per una nova llei, amb el següent contingut que, hores d'ara, continua vigent malgrat l'entrada en vigor de la LEBEP, doncs va ser derogada:

1. L'adscripció d'un lloc de treball en les "relacions de llocs de treball" a personal funcionari no suposa el cessament del treballador que l'ocupi, que podrà continuar en aquest lloc de treball, amb una garantia expressa de les seves expectatives de promoció professional.

2. El personal laboral fix que a data de 30 de juliol de 1988 —ara ja fa més de vint-i-un anys— presti serveis en llocs de treball reservats a funcionaris en l'Administració de l'Estat o en les entitats o serveis comuns de la Seguretat Social, o que els presti després d'aquella data però a conseqüència d'una convocatòria feta amb anterioritat, podrà participar en les proves selectives d'accés als cossos i escales a què estigui adscrit el seu lloc, sempre que estigui en possessió de la titulació corresponent i de la resta de requisits de la convocatòria. La Llei fixa —doncs això no ha canviat si més no formalment en mantenir virtualitat la DT 15a LMRFP¹⁶⁷— que es valoraran com a mèrits els serveis prestats com a personal laboral i les proves selectives superades per accedir-hi.

¹⁶⁷ La LEBEP no ha derogat expressament aquesta DT 15a i creiem que la raó no és una errada o ignorància en la tramitació del text legislatiu, sinó la voluntat de mantenir-la per tal de donar cobertura als processos de funcionarització en l'àmbit estatal, com a complement a allò que disposa la DT 2a LEBEP.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Aquesta DT no ha tingut en cap moment caràcter de norma bàsica i per tant, abans i ara, era dubtosa la seva aplicació més enllà de l'Administració de l'Estat.

No va ser aquesta l'única norma aprovada que tampoc formalment s'ha derogat: tenim així el molt important art. 37 de la Llei 31/1990 de 27 de desembre de Pressupostos Generals de l'Estat per a 1991, on s'estableix un "torn especial" anomenat "places afectades per l'art. 15 de la Llei de Mesures", l'art. 32 de la referida Llei 31/1990 també articulant aquest procés. Amb anterioritat, igualment hi trobem l'art. 39 de la Llei de Pressupostos per a 1989 i l'art. 32 de la Llei de Pressupostos de l'any 1991, en aquest cas posterior a l'esmentada Llei 31/1990. Completa aquest panorama jurídic una ordre ministerial de 1991, que regula el procediment i d'altres aspectes de la funcionarització. Aquesta norma reglamentària no té gairebé valor jurídic, ja que el TS, en la seva sentència de 20 de juny de 1996, la qualifica d'acte administratiu i, encara amb més claredat, la sentència de 9 de juny de 1997 que en el seu fonament jurídic 6è es refereix a ella com una simple instrucció adreçada a l'Administració, però en cap cas l'anul·la, sinó que la consideren concorde amb l'ordenament jurídic.

La feblesa del sistema es basava —i es basa, si entenem que són vigents— en el fet que són normes referides exclusivament a l'Administració de l'Estat, amb l'única possible excepció del primer paràgraf de la DT 15a i, com a lògica correlació d'això, mancades del caràcter de normes bàsiques.

A Catalunya, el marc jurídic legal únicament ha estat desenvolupament per la Generalitat pensant en la seva pròpia ocupació pública. És un marc jurídic que no incorpora referència de cap mena al personal laboral de les Corporacions locals ni tampoc al personal d'administració i serveis laboral de les universitats públiques. Si bé una interpretació jurídica adequada podria convidar a entendre que es pot aplicar a la funcionarització del personal d'aquestes esferes administratives, s'ha de dir que requereix aquest esforç interpretatiu, ja que en cap cas el conjunt jurídic que ara s'esmentarà fa referència a una altra esfera diferent a la de la Generalitat.

La concreció del marc jurídic de la funcionarització, més enllà de normes puntuals referides a col·lectius específics, es troba en les DT 10a, 12a i 13a TUFPC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Les dues primeres disposicions transitòries tenen un contingut similar a la normativa estatal, si bé amb un àmbit temporal diferent —adequat a l'especificitat de Catalunya— i amb una expressió també diferent: "torn de reserva especial". A tot això s'ha d'afegir la posterior DT 13a, incorporada a través de l'art. 32 de la Llei 7/2004 de 16 de juliol de mesures fiscals i administratives que es refereix també a la funcionarització.

No obstant, l'aplicació d'aquest marc normatiu a la funcionarització tant a la Generalitat de Catalunya com a la resta d'administracions públiques catalanes, tenia dues febleses evidents:

1. Pel que fa a la resta d'administracions, el fet clar que en cap cas la normativa assenyalada es refereix a aquesta possibilitat, i calia anar —o cal anar— a un principi d'equivalència o de supletorietat. Segons això, la hipotètica funcionarització del personal laboral d'una administració diferent a l'autonòmica catalana podria sustentat-se en la normativa de la Generalitat —i en l'estatal, si s'escau— però forçant l'esquema normatiu. Així, en el cas de les entitats locals, aplicant l'art. 301.1 LMRLC.
2. La dificultat que va suposar la sentència del Tribunal Constitucional 38/2004 d'11 de març i d'altres posteriors, també fins i tot per a la Generalitat de Catalunya. Aquest pronunciament es basava en el fet que l'art. 19.1 LMRFP, que era un precepte bàsic, establí que l'accés a la funció pública s'efectuarà per un torn lliure en què es respectin els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. Malgrat que la STC 27/1991 va acceptar els torns restringits —i la funcionarització ho és— perquè es doni aquesta possibilitat excepcional, cal també una norma bàsica que ho permeti i, en el nostre cas, exceptuï l'art. 19.1 LMRFP, la qual cosa no va succeir a través de la DT 15a, que com hem assenyalat, no tenia ni té caràcter bàsic i únicament s'adreça a l'Administració de l'Estat. En base a aquest criteri, el TC considerà contràries a la Constitució les normes de funcionarització a través de processos restringits promulgades per les CC.AA., en el cas en qüestió del Principat d'Astúries i posteriorment en sentències que varen afectar al País Basc.

5.2.2. La implementació del sistema vigent de funcionarització a Catalunya i la LEBEP

Hem indicat que la DT 15a. LMRFP segueix aparentment en vigor, com també la resta de normes jurídiques esmentades. A Catalunya, les tres disposicions transitòries referides de la Llei de Funció Pública continuen també vigents, si més no també formalment. Però la LEBEP, sense esmentar expressament a la funcionarització, ha incorporat una DT 2a. que hem d'entendre que es refereix a aquests processos, amb el següent caràcter:

1. Es tracta d'una norma amb caràcter de bases del règim estatutari dels funcionaris, segons l'art. 149.1.18a CE (DF 1a. LEBEP).
2. Estableix que el personal laboral fix que a l'entrada en vigor de la LEBEP¹⁶⁸ exerceixi funcions de personal funcionari, o passi a exercir-les en virtut de proves de selecció de promoció convocades abans de la data esmentada, es pot continuar exercint.
3. S'articula un procediment, no anomenat formalment de funcionarització però que té el mateix abast, conforme al qual aquest personal laboral fix podrà participar en els processos selectius de "promoció interna" convocats pel sistema de concurs oposició, de forma independent o conjunta amb els processos selectius de lliure concurrència, en els cossos i escales als quals figurin adscrits les funcions o els llocs que exerceixi, sempre que tingui la titulació necessària i compleixi la resta de requisits exigits. En la fase de concurs es valorarà com a mèrit els serveis efectius prestats com a personal laboral fix i les proves selectives superades per accedir a aquesta condició.

Aquesta normativa és plenament vigent des de l'entrada en vigor de la LEBEP, però li manca un desenvolupament legal o reglamentari a Catalunya. Les propostes que tot seguit efectuarem plantegen propostes de millora o superació del marc actual.

¹⁶⁸ Això és, el 12 de maig de 2007.

5.3.3. Propostes de desenvolupament normatiu

1. El marc jurídic que es deriva de la DT 2a LEBEP és molt reduït, si bé no necessàriament magre de contingut. Sens dubte es fa imprescindible que la Generalitat de Catalunya, a través de llei del Parlament i en aquells aspectes que no requereixin norma legal però sí un major detall a través de reglament, ha de cobrir els forats que la norma esmentada té.

Aquest desenvolupament legal i reglamentari ha de fixar amb claredat que el procés emparat amb la DT 2a és aplicable de manera indubtable a la Generalitat, a les corporacions locals i al personal d'administració i serveis de les universitats públiques catalanes.

2. La LEBEP comet una errada en circumscriure les possibilitats de la DT 2a a la data d'entrada en vigor de l'Estatut. És un clar contrasentit. La llei catalana ho hauria de superar, malgrat les dificultats que suposa.

La LEBEP permet la participació de personal laboral en el règim selectiu de la DT 2a vinculant-ho a aquell personal laboral fix que a la seva entrada en vigor desenvolupés un lloc reservat a funcionari. No obstant, aquesta redacció està feta en clau estatal, perquè per altra banda sí bé l'art. 9.2 LEBEP assenyala quins llocs hauran de ser ocupats per funcionaris —els que impliquin participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques—, diu expressament que això ho serà "en els termes que s'estableixi a la llei de desplegament de cada administració pública", que es cohonesta amb l'art. 11.2 del mateix text legal en virtut del qual les lleis de funció pública que es dictin en desplegament de la LEBEP "han d'establir els criteris per a la determinació dels llocs de treball que poden ser exercits per personal laboral, respectant en tot cas el que estableixi l'art. 9.2".

És ben clar que la data del 12 de maig de 2007 i la data que entri en vigor la llei catalana que desenvolupi la LEBEP seran entre sí allunyades. Per aquesta raó, entenem que els processos selectius derivats de la LEBEP a l'empara de la DT 2a i que siguin d'aplicació a Catalunya haurien de concretar-se per part de la

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Generalitat, a través de llei, a la referència temporal específica de la futura llei. Concreció temporal aplicable a totes les administracions públiques.

3. La singularitat de la funcionarització com a procés de selecció per promoció: diferenciació d'altres processos de promoció o lliure concurrència.

Malgrat que la LEBEP indica que els processos selectius de funcionarització per promoció interna podran ser convocats "de forma independent o conjunta amb els processos selectius de lliure concurrència", creiem que la llei catalana de desplegament hauria d'optar per l'obligatorietat de la forma independent.

La finalitat específica del procés de la DT 2a és l'adaptació del vincle al lloc i per tant, com que es tracta d'una singularitat *ad hoc*, creiem que s'ha d'articular a través d'un sistema de selecció independent i específic, diferent en el seu contingut i en el seu desenvolupament, dels processos de lliure concurrència. Això permetria remarcar el seu caràcter restringit però també el seu caràcter excepcional, a que ens referirem més tard.

4. La normativa catalana ha de fixar l'abast del règim de "promoció interna" a què es refereix la DT 2a, en el seu segon paràgraf.

La LEBEP no empra el terme funcionarització, sinó "promoció interna" de laboral a funcionari. L'expressió ambivalent creiem que obliga a que la llei catalana de desplegament especifiqui si aquesta funcionarització a través de "promoció" s'instrumenta mitjançant la fórmula de la promoció interna horitzontal o és factible també obrir-ho a la promoció interna vertical.

Això obliga a una més que necessària reflexió prèvia per part del legislador català. Tanmateix, en aquesta reflexió cal aportar un aspecte afegit: si aquesta promoció interna és clarament restringida i la seva voluntat final és l'adaptació del vincle laboral del treball al lloc de funcionari i per tant, articular un procés de selecció amb tal finalitat, per ser acurats amb la doctrina constitucional la més plausible de les promocions seria l'horitzontal interna.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

No obstant, si s'opta també per l'altra fórmula, volem indicar el següent:

- a. La normativa catalana de desplegament, quan prevegi la funcionarització a través de la modalitat de promoció interna horitzontal, cal que parametrizzi el seu abast i contingut, ja que com a tal la LEBEP es refereix a la promoció de funcionari a funcionari i la DT 2a obre la via a una promoció horitzontal *ad hoc*, de laboral a funcionari —que té ja antecedents normatius en els grups i subgrups inferiors—.

La llei catalana ha de fixar els criteris concrets en què aquesta promoció interna horitzontal *ad hoc* es podrà dur a terme, i que implicaria el passi d'una categoria o grup professional laboral a un cos o escala de funcionaris del mateix grup de classificació, sense canvi de lloc de treball.

- b. Si la normativa de desplegament permet expressament també la promoció interna vertical, s'articularia una promoció vertical creuada amb un abast més ampli del previst actualment en la LMRFP per al passi de l'antic grup E al grup D. En aquest sentit, postulem que la llei indiqui amb claredat:

- Les normes que regiran aquest model específic de promoció vertical creuada i els límits en el seu ús.
- El manteniment del mateix lloc de treball.
- Que la fórmula de promoció sigui el concurs-oposició amb caràcter prioritari.
- Les condicions de participació.

5. La fase d'oposició en el procés de promoció interna per funcionarització.

La llei catalana de desplegament ha de fixar els criteris mínims de la fase d'oposició, per tal d'evitar que aquesta es constitueixi en un succedani, però també prenent en consideració que aquest personal laboral fix pot haver superat en el seu moment proves selectius d'igual o similar contingut.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Caldria que la llei tingués en compte que el procés de concurs oposició no es pot desnaturalitzar per la via de fases d'oposicions desvirtuades, però que tampoc comportin a la pràctica un nou procés de selecció d'igual intensitat que el d'accés lliure o els ordinaris de promoció interna.

Es fa necessari per tant, objectivar la possibilitat de convalidar aquelles proves que ja es varen superar en el seu moment per accedir a la condició de personal laboral fix, de tal manera que no es tornin a requerir. Aquesta opció suposaria que no s'haurien de valorar com a mèrit en la fase de concurs, per evitar una duplicitat valorativa, en el concurs i en l'oposició.

6. La fase de mèrits en el procés de promoció interna per funcionarització.

La DT 2a LEBEP es refereix a la valoració com a mèrits dels "serveis efectius prestats com a personal laboral fix i les proves selectives superades per accedir a aquesta condició".

Atès que es tracta d'un procés que se situa en el llindar o la frontera entre la constitucionalitat i la inconstitucionalitat, entenem que la llei catalana de desplegament hauria de concretar de la manera més precisa possible la fase de mèrits, per tal de superar l'ambigüitat de la DT 2a.

En concret:

- a. Caldria fixar el percentatge total de mèrits a valorar en la fase de concurs. Si bé el TC ha establert que el límit del que és constitucionalment tolerable és el 45 per cent, entenem que s'hauria de reconduir a la previsió general que fixi la llei catalana per a la fase de concurs de qualsevol procés de selecció, i en aquest sentit entenem que el marc vigent actual, que el situa en no més enllà d'un terç, seria la hipòtesi més raonable.
- b. Fixar el percentatge màxim de valoració dels mèrits per serveis prestats com a personal laboral fix i en quina condició o categoria s'han d'haver

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

acreditat. Caldria no permetre la valoració de serveis prestats en categories professionals o grups inferiors al de l'objecte de la convocatòria.

- c. Establir quines són les proves selectives superades per accedir a la condició de personal laboral fix. Aquesta precisió es important, perquè ens referma en la sensació que la DT 2a està referint-se a la promoció horitzontal —i no a la vertical— perquè no sembla plausible valorar aquestes proves si la promoció ho és per a un cos o escala superior a aquell en què es va ingressar.

7. L'excepcionalitat del procés de promoció interna per funcionarització.

Per tal d'adequar el desenvolupament normatiu català a la doctrina del TC i evitar per altra banda aplicacions en cada administració pública en no poques ocasions contràries al caràcter d'excepcionalitat del procés, entenem que la llei de desplegament ha de fixar els criteris específics d'aquesta excepcionalitat per a totes les administracions catalanes.

En concret i molt especialment, entenem que la funcionarització ha de ser per una sola ocasió, en especial si es tracta d'una promoció horitzontal, sense que siguin possibles convocatòries reiterades en el temps en funció de circumstàncies alienes a l'objectiu de la DT 2a.

Per al cas de la promoció vertical creuada, entenem que la llei, si la permet, hauria de disgregar el supòsit excepcional d'una primera promoció, de les altres posteriors. Mantenim seriosos dubtes que, en el primer cas però també en el segon, sigui factible el caràcter restringit.

8. Malgrat que podria ser inserit en l'apartat que dedicarem a la promoció, com que afecta al personal laboral creiem oportú incorporar-ho aquí com a proposta.

Les expectatives de promoció interna del personal laboral fix que no es funcionaritzin han de quedar garantides d'acord, per altra banda, amb el que ha assenyalat la jurisprudència del TS. La LEBEP res diu al respecte —tot i que si que ho fa la DT 15a LMRFP en el seu redactat donat per lleis de 1988 i 1996,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

que no està derogada i que atès la seva literalitat podria entendre's perfectament aplicable a totes les administracions— i considerem oportú que la Generalitat especifiqui que els treballadors fixos no veuran limitada o restringida la seva promoció interna i que aquesta podrà passar per fórmules de promoció que no necessàriament siguin les d'adaptació del seu vincle laboral al funcionarial.

La llei catalana hauria de fixar, en aquest sentit, que els treballadors que varen iniciar la prestació de serveis com a laborals fixos abans de l'entrada en vigor de la llei catalana de desenvolupament que especifiqui els llocs de funcionaris i laborals, podran seguir promocionant segons les regles que fixin els seus convenis col·lectius, per a categories o grups professionals superiors i els llocs que es deriven d'això no es podran amortitzar o transformar en funcionarials sense que abans hagin estat oferts al referit personal laboral fix.

9. Tot i ser part del procés de selecció, cal, per la seva importància, que la Generalitat reguli l'abast del primer paràgraf de la disposició, doncs conté un marc jurídic menys concret que les normes vigents amb anterioritat a la LEBEP —que formalment no han estat derogades—. En aquest sentit, veiem imprescindible que es concreti:
 - a. El dret de garantia de permanència del personal laboral fix en un lloc readscrit a funcionari.
 - b. El dret de garantia de promoció professional del personal laboral fix que no es funcionaritzí.
 - c. Les expectatives de mobilitat d'aquest personal laboral fix.

5.3. LA CONSOLIDACIÓ DE L'OCUPACIÓ TEMPORAL O INTERINA

5.3.1. Diagnosi del sistema jurídic de consolidació de l'ocupació temporal o interina a l'entrada en vigor de la LEBEP

La precarietat en l'Administració pública és un dels mals endèmics recurrent i persistent, que s'accentua en el cas de Catalunya en les corporacions locals.

La normativa vigent prèvia a l'entrada en vigor de la LEBEP ja incorporava un ampli ventall de previsions orientades a aquesta limitació. Sense anar més lluny, les lleis de pressupostos generals de l'Estat reiteren des de 1996 l'obligació d'incloure en les Ofertes d'ocupació pública les places cobertes de manera interina.

Per altra banda, totes les normes de funció pública han establert i estableixen que és possible la valoració dels serveis prestats com a interí o temporal en la fase de concurs, quan el procés de selecció és el concurs oposició o, en el cas que sigui possible, en el concurs si aquest és l'específic sistema selectiu.

No obstant, les diferents normes promulgades han comportat evidents disfuncions i/o fracassos, entre els quals es podrien ressaltar els següents:

1. Incompliment de la normativa de funció pública o pressupostària que obliga a convocar de manera definitiva les places cobertes interinament.
2. L'ús abusiu de la fórmula del concurs de mèrits com a mitjà per estabilitzar les plantilles, la qual cosa ha provocat en no poques ocasions clares individualitzacions d'aquest procediment en favor de candidats específics.
3. La mateixa pràctica en el supòsit de processos de selecció per concurs oposició, on la fase de concurs pot suposar en la pràctica una frontera quasi infranquejable per als candidats forans a l'administració convocant.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. L'ús de fórmules de precarietat laboral o funcionarial diferents a la dels funcionaris o treballadors interins en plaça vacant, allargant-se en el temps sense donar sortida als empleats afectats.
5. L'articulació de borses de treball o llistes d'espera on l'acumulació progressiva de temps de serveis converteix les persones que s'hi inclouen en empleats que ingressen i surten de l'Administració de manera permanent, perllongant els seus serveis *ad aeternum*, malgrat que no superin de forma reiterada les proves selectives per adquirir la condició de fix o funcionari de carrera.

5.3.2. La implementació del sistema vigent de consolidació de l'ocupació temporal o interina a Catalunya i la LEBEP

La LEBEP estableix diverses previsions específiques que suposen, de forma directa en uns casos i indirecta en d'altres, processos o fórmules de consolidació de l'ocupació temporal.

En primer lloc, la figura del funcionari interí que ocupa una plaça vacant quan no sigui possible cobrir-la per funcionaris de carrera (art. 10.1.a) està prevista expressament. Requereix prèviament que la seva selecció —com interí— es faci mitjançant un procediment àgil que ha de respectar en tot cas els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

En aquest àmbit es fixa una primera regla d'estabilització, que ja és plenament vigent per no trobar-se demorada la seva aplicació a espera de llei autonòmica de desplegament. Així, les places vacants ocupades per funcionaris interins en aquesta situació "s'han d'incloure en l'oferta d'ocupació corresponent a l'exercici en què es produeix el seu nomenament i, si no és possible, en la següent, llevat que es decideixi amortitzar-les" (art. 10.4 *in fine*).

Prou significatiu és, però, que aquesta regla específica no es preveu en l'art. 11.1 quan es regula el personal laboral temporal, inclòs l'interí en plaça vacant.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En segon lloc, hi destaca la molt important DT 4a LEBEP, específicament titulada "consolidació d'ocupació temporal". Les regles aquí descrites es concreten en:

1. Possibilitat que les administracions públiques duguin a terme convocatòries de "consolidació d'ocupació a llocs o places de caràcter estructural", que corresponguin a cossos, escales o categories.
2. Que les referides places o llocs estiguin dotades pressupostàriament i estiguin ocupades interinament o temporal amb anterioritat a l'1 de gener de 2005.
3. El caràcter no restringit del procés de consolidació, doncs en tot cas s'han de respectar els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.
4. La vinculació entre el contingut de les proves amb els procediments, tasques i funcions habituals dels llocs objecte de cada convocatòria.
5. La possibilitat d'articular en la fase de concurs el reconeixement dels serveis prestats en una doble via: valoració del temps de serveis prestats a les administracions públiques i l'experiència en els llocs de treball objecte de la convocatòria.

En tercer lloc, ja amb caràcter general, el règim dels diversos sistemes selectius, que de forma directa o indirecta permet coadjuvar a aquesta consolidació. En concret:

1. Que el procediment de selecció tingui cura especialment de la connexió entre el tipus de proves a superar i l'adequació a l'acompliment de les tasques dels llocs de treball convocats, incloses, si s'escau, les proves pràctiques que siguin necessàries. Evidencia aquesta prescripció de l'art. 61.2 LEBEP, la facilitat que el treballador o funcionari interí incorpora la selecció.
2. La valoració de mèrits en els processos de concurs oposició o concurs, que en tot cas haurà de ser proporcionada a tota la puntuació global del procés selectiu i que no podrà determinar, en cap cas, per si mateixa, el resultat del referit procés.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3. La restricció quasi prohibitiva de l'ús del concurs de mèrits com a fórmula per accedir a la condició de funcionari de carrera (art. 61.6), en tant que per al personal laboral no s'institueix aquesta limitació i, *prima facie*, sembla posar-se en el mateix nivell a l'oposició, el concurs oposició o el concurs de valoració de mèrits si la finalitat és aconseguir la condició de treballador fix (art. 61.7).

És evident que dins d'aquest marc, la normativa catalana de desplegament pot anar més enllà de la LEBEP. Aquesta, pel que fa a l'accés i la selecció a la condició de treballador fix o funcionari de carrera, no ha aportat novetats de fons, però obre la porta a que la normativa de la Generalitat introdueixi vies o canvis importants sobre el model actual o preexistent a la LEBEP.

5.3.3. Propostes de desenvolupament normatiu

5.3.3.1. Desenvolupament de la DT 4a en relació a les figures de funcionari interí i laboral temporal previstes en els arts. 10 i 11 LEBEP

La legislació catalana de desplegament hauria de considerar prèviament a qualsevol desplegament d'una política de consolidació, el marc jurídic i de gestió de les figures d'interinitat funcional i temporalitat laboral.

En aquest sentit, creiem imprescindible que es desenvolupi adequadament i es reguli el contingut, abast i la durada de les quatre figures d'interinitat previstes en l'art. 10.1 LEBEP i molt concretament:

1. Fixar amb claredat l'abast de la previsió d'obligació d'incorporació a l'oferta d'ocupació pública dels funcionaris interins en el supòsit que ocupin places vacants que no sigui possible cobrir per funcionaris de carrera. Això implica incorporar les mesures davant l'incompliment en la incorporació o en tot cas, el règim de l'amortització prevista en l'art. 10.4 *in fine* LEBEP.
2. Regular jurídicament el funcionari interí per a l'execució de programes de caràcter temporal, a fi i efecte d'evitar una fugida de la interinitat estructural mitjançant el recurs a aquest tipus d'interinitat. En concret, caldria fixar una

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

durada màxima d'aquests plans, en línia amb algunes normes autonòmiques —cas per exemple de Castella La Manxa, que els situa en dos anys—.

3. En la mateixa línia a la reflexió anterior, establir el marc jurídic de la interinitat per excés o acumulació de tasques prevista en l'art. 10.1.d LEBEP. En concret, caldria posar les regles jurídiques que evitin que a través d'aquesta fórmula, que inicialment té una durada màxima de sis mesos dins d'un període de dotze, pugui convertir-se en una relació perllongada més enllà d'aquest temps a conseqüència de "pròrrogues" que la LEBEP no ha previst.

Creiem imprescindible aquesta regulació prèvia, a fi i efecte d'evitar que la problemàtica de la precarietat estructural, sota les molt diverses fórmules de funcionariat interí que ara la LEBEP permet, es converteixi en un problema recurrent malgrat les intencions de la DT 4a.

Insistim, en tot cas, que pel que fa a la interinitat més problemàtica —la del funcionari vinculat a una plaça a cobrir pel procediment reglamentari oportú—, la legislació catalana de desplegament hauria d'establir amb claredat els marcs temporals i les conseqüències dels incompliments. Atès que el termini de desenvolupament d'una oferta d'ocupació pública se situa ara en tres anys i que l'art. 10.4 fixa també un termini màxim en la situació d'interinitat, la conseqüència de l'incompliment dels terminis totals màxims hauria de comportar una resposta automàtica *ex lege*, com seria el cessament immediat i incondicionat del personal funcionari afectat.

4. Finalment, creiem que l'oblit —conscient o no— de la LEBEP respecte al fenomen de la precarietat laboral a l'Administració, hauria de ser corregida per la llei catalana. En aquest sentit creiem que caldria incorporar a la nostra normativa una regla jurídica d'igual abast a la prevista en l'art. 10.4: el personal laboral interí en plaça vacant s'ha d'incloure en l'oferta d'ocupació corresponent a l'exercici en què es produeix la seva contractació com a interí o, en tot cas, en la següent; l'incompliment d'aquesta previsió hauria de comportar l'amortització automàtica del lloc i la conseqüent finalització del vincle laboral temporal interí.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

5.3.3.2. La lliure concurrència dels participants en els processos de consolidació

Aquesta ha de quedar clarament destacada en la llei catalana de desplegament, declarant-se la nul·litat de qualsevol procés que no tingui aquests paràmetres. Si bé la LEBEP és prou clara, s'ha detectat que a l'empara de la DT 4a, i a través d'interpretacions molt forçades, s'està limitant la participació únicament al personal interí, la qual cosa és inconstitucional. La llei catalana hauria d'explicitar les previsions que fixa en aquest sentit de lliure concurrència, igualtat, mèrit i capacitat que indica l'art. 61, en els seus apartats primer i tercer.

5.3.3.3. El caràcter potestatiu de la política prevista en la DT 4a mereix per la llei catalana un aclariment o regulació

Recordem al respecte que l'esmentada disposició assenyala que "les administracions públiques poden efectuar convocatòries de consolidació....".

La llei catalana hauria de fixar quin és l'estatu quo d'aquell personal precari estructural en administracions públiques on no es posen en marxa les opcions de consolidació de l'ocupació temporal i que va ingressar en el seu lloc o plaça amb anterioritat a l'1 de gener del 2005.

A aquest respecte, ens sembla que caldria regular:

1. Les circumstàncies i conseqüències de la manca d'acció per part de l'Administració. Com la LEBEP preveu la voluntarietat, caldria perfilar si la llei catalana podria impulsar l'obligatorietat de la convocatòria o, alternativament, l'amortització automàtica dels llocs que no es treuen a pública convocatòria.
2. La pèrdua automàtica de la condició de funcionari interí transcorregut un determinat termini, fixat per la llei catalana si l'Administració, en l'ús de la seva autonomia local, no efectua cap política de consolidació.
3. L'establiment d'un règim de responsabilitat per part de les administracions públiques que duguin a terme polítiques de consolidació si es donen els supòsits previstos en la DT 4a.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

5.3.3.4. Incorporació de mesures de consolidació en favor del personal precari ingressat a l'Administració amb posterioritat a l'1 de gener de 2005

La DT 4a ha pres en consideració i ha donat per bo que les mesures limitadores de la temporalitat i interinitat fixades en les lleis de pressupostos dels anys anteriors a l'entrada en vigor de la LEBEP s'han complert i, més específicament, que s'han complert també les regles que prescrivien l'obligació de convocatòria de les places cobertes interinament.

Tanmateix, això no ha estat ni de bon tros així. Al contrari, podem afirmar que moltes administracions públiques sistemàticament han incomplert les previsions d'obligatòria convocatòria, acumulant interins i temporals més enllà dels límits raonables, però també que això ha succeït amb posterioritat a l'any 2005. En conseqüència, seria necessari que la llei catalana establís un règim de consolidació del personal interí i temporal incorporat a partir de l'1 de gener del 2005 —que en el moment de tancament d'aquest treball suposarà ja que han transcorregut quasi cinc anys—.

Amb el necessari respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, la llei catalana hauria de possibilitar:

1. Unes polítiques d'estabilització de l'ocupació temporal de personal interí i temporal ingressat després de l'1 de gener del 2005.
2. Ateses les dificultats d'encaix constitucional que suposa la DT 4a, caldria formular una taula de mèrits no tan generosa per a aquest col·lectiu, suprimint la valoració de l'experiència en els llocs de treball objecte de la convocatòria que es reflecteix en dita DT 4a, tercer apartat, i potenciar la fórmula de la valoració a través de la prova teòrica i pràctica selectiva en el sentit que assenyala l'art. 61.2: connexió entre la prova a superar i l'adequació a l'acompliment de les tasques dels llocs de treball convocats coberts per un interí, incloent-hi les proves pràctiques necessàries. Amb això es donarien possibilitats d'estabilització en funció de l'experiència adquirida però acreditada en la prova teòrica i pràctica i no en una fase de mèrits.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

5.3.3.5. El concurs-oposició com a fórmula dels processos de consolidació

La llei catalana de desplegament hauria d'optar pel concurs oposició com a fórmula específica dels processos de consolidació, tant per al personal laboral com per al funcionari, si bé amb algunes modulacions:

1. Com sigui que per al personal funcionari el concurs ha restat pràcticament proscriu, la llei hauria d'optar pel concurs oposició com a fórmula prioritària. No obstant, el legislador català no hauria d'oblidar les opcions que li permet l'art. 61.6 LEBEP, en el sentit que "per llei es pot aplicar, amb caràcter excepcional, el sistema de concurs que ha de consistir únicament en la valoració de mèrits" per assolir la condició de funcionari.

Entenem que en aquells supòsits on la precarietat o temporalitat estructural s'ha convertit en un greu problema en algunes administracions, podria articular-se a través de la fórmula de concurs, de manera excepcional i per una sola vegada. En concret, en sectors públics estratègics com el sanitari o l'educatiu no universitari, o en moltes administracions locals.

2. Plantejar la prioritat del concurs oposició com a fórmula d'estabilització del personal laboral temporal. No obstant, com sigui que l'art. 61.7 LEBEP no fixa prioritats entre les tres modalitats de sistemes selectius, caldria plantejar que el concurs es pogués emprar per a l'accés o estabilització d'alguns col·lectius específics. En concret: personal d'oficis, personal amb discapacitat (especialment intel·lectual) i personal en situació de risc social.
3. Fixació del percentatge màxim de valoració de la fase de concurs dins del còmput total del procés de selecció.

La LEBEP no ha concretat aquest percentatge; la legislació catalana vigent ho fixa en un terç sobre el total; entenem que ateses les circumstàncies excepcionals que es deriven de la DT 4a, seria factible esgotar la proporció que el TC ha situat en el 45 per cent, com a límit màxim constitucionalment assumible, però en el benentès que en cap cas aquest percentatge es pot circumscriure exclusivament a antiguitat o mèrits pel lloc ocupat.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. La llei catalana hauria d'incorporar en els processos de consolidació, previsions específiques en relació amb d'altres mèrits o a proves específiques ja superades. En concret, creiem que seria positiu:
 - a. La valoració en la fase de concurs de les proves selectives que en el seu moment s'haguessin pogut superar per accedir a la condició de temporal o interí, sempre i quan aquestes hagin complert uns requisits mínims.
 - b. Fixar un llistat, si més no orientatiu, d'altres mèrits possibles, entre els quals en destacaríem els formatius, ja siguin acadèmics formals o d'altre tipus de formació.
5. Establiment per llei dels criteris mínims que han de comportar els continguts de les proves, per tal d'evitar una autèntica individualització del procés de consolidació en funció de cada lloc específic. Per tant, aquestes proves, més que en relació a les funcions del lloc convocat, haurien de tenir un caire més general, vinculant el seu contingut al Cos o Escala de funcionaris, o categoria o grup professional laboral, al qual es pretengui accedir amb caràcter permanent.

5.3.3.6 La LEBEP ha oblidat la problemàtica del personal indefinit no fix a l'hora de regular els processos de consolidació

És ben cert que aquesta tipologia de personal neix de la jurisprudència del TS, en una primera sentència de 7 d'octubre de 1996 i amb una línia d'argumentació ja més sòlida a través de dues sentències de 20 i 21 de gener de 1998, que s'ha consolidat fins al moment present. Si bé, a la pràctica, el treballador indefinit no fix s'ha convertit en una mena d'interí en plaça vacant, tampoc es pot afirmar amb total exactitud que sigui un empleat precari com ho seria un interí laboral *strictu sensu*.

En aquest sentit també, el TS ha fixat el deure legal de les administracions de treure en convocatòria pública aquestes places ocupades per personal indefinit no fix, llevat que s'amortitzin. Cal tenir en compte que es tracta de treballadors temporals que per una situació de frau o d'irregularitat haurien de tenir la consideració de fixos segons el dret laboral, però que no poden assolir aquesta condició en l'Administració atesos els

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

principis d'igualtat, mèrit i capacitat; però també de treballadors que sense que el seu contracte temporal sigui irregular, es trobin en la circumstància prevista a l'art. 15.6 ET¹⁶⁹ per acumular dos o més contractes temporals superant els 24 mesos de prestació de serveis dins d'un període màxim de 30 mesos i atès que la DA 15a ET, també introduïda per la referida llei, indica que aquesta conseqüència s'aplica igualment a l'Administració pública sense perjudici que els llocs afectats han de ser coberts posteriorment a través dels procediments reglamentaris que respectin els principis d'igualtat, mèrit i capacitat¹⁷⁰.

En aquest sentit, la llei catalana hauria —qüestió que resta *extra muros* de l'objectiu final d'aquest treball— de garantir un cos mínim de drets i obligacions d'acord amb el que ha fixat la pròpia jurisprudència però també el que es considerés oportú per part del legislador, així com preveure les conseqüències de la pervivència de treballadors indefinits no fixos en les estructures administratives de les administracions públiques.

Més concretament en l'àmbit selectiu, caldria que la llei de desplegament establís:

1. Proscriure amb claredat que la consolidació d'aquest personal indefinit no fix pugui realitzar-se per mitjà de processos restringits.
2. Establir que el deure legal de cobrir definitivament les places que ocupen s'ha d'efectuar en un termini raonable de temps, sense que en cap cas es pugui mantenir en el lloc de manera indefinida per inacció de l'Administració.
3. Incorporar aquest personal als processos de consolidació, si ostenta la seva condició amb anterioritat a l'1 de gener de 2005, si bé amb els mateixos marges i límits que per a la resta de personal interí o temporal. Estendre també els beneficis de les polítiques de consolidació si es tracta de personal incorporat amb posterioritat a aquella data (si la Generalitat aprova mesures específiques també per al col·lectiu d'interins o temporals estructurals incorporats amb posterioritat).

¹⁶⁹ La reforma es va produir a través de Reial Decret-Llei i posteriorment, de la Llei 43/2006. Un cop finalitzat aquest treball, la Llei 35/2010 ha incorporat modificacions als preceptes.

¹⁷⁰ Disposició addicional que potser és la norma més clara —si bé emprant termes indirectes— que reconeix la figura del treballador indefinit no fix a l'Administració pública, consolidada de nou segons la Llei 35/2010

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. Proscriure la possibilitat de la seva participació en processos de funcionarització. Si el lloc de treball que ocupa té la condició de funcionari, el procés de consolidació s'hauria d'efectuar sota les premisses que tot seguit enunciem:
 - a. En primer lloc, que un cop la relació de llocs de treball o instrument equivalent hagi fixat el caràcter funcional del lloc ocupat, el personal indefinit no fix que ocupi un lloc de treball d'aquest tipus continuarà mantenint-s'hi sota la mateixa vinculació jurídica, i evitant-se el seu traspàs a la condició de funcionari interí.
 - b. Tot seguit, incloure els referits llocs de funcionaris en la corresponent Oferta d'Ocupació Pública —vinculada al procés de consolidació— per a la seva cobertura per personal funcionari.
 - c. El cessament del personal laboral indefinit no fix es produirà simultàniament amb la presa de possessió del corresponent funcionari de carrera, llevat que sigui aquell l'aspirant que hagi superat el procés.

5.3.3.7. Les polítiques de consolidació i les borses de treball o llistes d'espera

Moltes polítiques de consolidació topen, a l'hora de la pràctica, amb l'existència d'un col·lectiu d'empleats temporals o interins que gaudeixen d'una permanència *ad aeternum* en aquesta condició gràcies al règim especial que es deriva de les borses de treball o llistes d'espera.

És cert que aquestes borses de treball i llistes d'espera són fórmules per disposar de candidats per cobrir places interines o temporals. Com sigui que la LEBEP obliga al compliment d'uns requisits per accedir a la condició d'interí o temporal, però per altra banda també s'han articulat fórmules paral·leles per incorporar aquest personal, considerem que qualsevol desplegament legislatiu autonòmic dels processos de consolidació ha de tenir molt present el moment inicial d'incorporació com a interí o temporal a l'Administració. En aquest sentit, doncs, creiem que la llei catalana hauria de fixar un règim jurídic que indiqués els criteris, en el següent sentit:

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

1. Que el procediment d'incorporació a les borses o llistes sigui a través d'un procés selectiu.
2. Establir la durada màxima de vigència de cada borsa o llista de treball.
3. Fixar el període màxim durant el qual un ciutadà pot romandre en una llista o borsa de treball si, després de reiterats ingressos en la mateixa, no ha superat una o diverses convocatòries per adquirir la condició de personal laboral fix o funcionari de carrera. En aquest sentit, la llei hauria d'evitar l'enquistament en l'ocupació pública de persones que perllonguen la precarietat molts i molts anys en base a borses o llistes d'espera que únicament valoren l'antiguitat en la condició de temporal o interí.
4. Instituir les possibilitats de selecció de personal interí o temporal en aquells aspirants que no hagin superat tot el procés selectiu però si una o més de la seves fases, com es preveu per exemple en l'Ordre del Ministeri de Presidència de 30 de març de 2009, de mesures de racionalització de l'ocupació pública.
5. Fixar els termes de l'agilitat en la selecció que preveu la LEBEP en el seu article 10.2¹⁷¹, que hauria d'estendre's també al personal laboral temporal —la LEBEP res diu—, proscriuint en tot cas la contractació directa sense cap mena de procés.
6. Regular les fórmules de publicitat de les convocatòries.

¹⁷¹ “La selecció de funcionaris interins s’ha de fer mitjançant procediments àgils...”.

5.4. LA PROMOCIÓ INTERNA

5.4.1. Diagnosi del sistema jurídic de la promoció interna a l'entrada en vigor de la LEBEP

La LMRFP va establir en el seu capítol IV tot un conjunt de normes orientades a objectivar, entre d'altres aspectes, la promoció professional dels funcionaris, concretant-se en l'art. 22 de l'esmentada norma legal. Si bé l'art. 21 es referia a la "promoció professional", en realitat el seu estudi restaria *extra muros* d'aquest treball, ja que tot el precepte ve referit al grau personal i a la garantia del nivell del lloc i per tant resulta aliè a un procés selectiu.

L'art. 22, per contra, fruit de diferents modificacions legislatives posteriors¹⁷², regulà pròpiament el que podem entendre per promoció interna com a procés selectiu específic. Els trets fonamentals són, segons aquest article, els següents:

1. La regulació de la promoció interna del personal funcionari, restant fora del precepte —llevat algun supòsit molt especial— la promoció del personal laboral que es regiria per la normativa laboral i, si s'escaigués, pel conveni col·lectiu respectiu.
2. La definició de la promoció interna com l'ascens des d'un cos o escala funcional d'un grup de titulació a d'altres immediatament superiors, complint determinats requisits d'antiguitat (serveis efectius de dos anys com a mínim), reunint els requisits generals per a participar en la convocatòria i superar les proves selectives sota els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.
3. La regulació de determinats drets i preferències, com la preferència per cobrir els llocs de treball sobre aquells aspirants que no ho siguin per promoció interna, o la conservació del grau personal consolidat, entre d'altres aspectes.

¹⁷² Com les introduïdes per la Llei 22/1993 de 29 de desembre, la Llei 42/1994 de 30 de desembre o la Llei 62/2003 de 30 de desembre.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. La previsió d'una promoció interna horitzontal, no conceptualitzada com a tal en aquests termes però sí definida, segons la qual es podrien determinar els cossos i escales als quals podrien accedir els funcionaris que pertanyien a d'altres del mateix grup de classificació sempre que desenvolupin funcions substancialment coincidents o anàlogues en el seu contingut professional i en el seu nivell tècnic, se'n derivin avantatges per a la gestió dels serveis, es trobin en possessió de la titulació requerida i hagin prestat serveis efectius durant com a mínim dos anys com a funcionaris de carrera.

5. En aquest mateix precepte però en d'altres també, es regularen tot un seguit de supòsits específics de promoció interna, com una promoció interna horitzontal de laboral a funcionari (art. 22.3), segons un redactat donat per la Llei 62/2003 de 30 de desembre, o d'altres pressupòsits, com l'exempció de titulació per al passí de l'antic grup D al C¹⁷³, entre d'altres, algunes de les quals en clau estatal, de promoció interna vertical creuada d'ordenança laboral a auxiliar administratiu funcionari¹⁷⁴.

La normativa d'ocupació pública catalana també ha establert disposicions específiques per a la promoció interna del personal funcionari, i en alguns casos també del personal laboral —fins i tot amb dubtosa legalitat, com és el d'algunes referències del Reglament de Personal de les entitats locals de Catalunya—, que beuen de la llei estatal o que incorporen plantejaments específics (per exemple, percentatge de reserva).

5.4.2. La implementació del sistema vigent de carrera a Catalunya i la LEBEP

La LEBEP regula, sense gaire extensió, els aspectes de la promoció interna, per bé que cal assenyalar una primera precisió.

Aquesta promoció interna està regulada en els arts. 18 i 19 de la LEBEP, dos preceptes inserits en el capítol II del Títol III. Cal tenir present que com a "dret individual" l'art.

¹⁷³ DA 22ª LMRFP, que continua vigent després de l'entrada en vigor de la LEBEP.

¹⁷⁴ DA 25a LMRFP, segons redactat donat per la Llei 53/2002.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

14.c estableix que "els empleats públics" tenen dret a la promoció interna segons els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat mitjançant la implantació de sistemes objectius i transparents d'avaluació, i que el Capítol II s'anomena "Dret a la carrera professional i a la promoció interna. L'avaluació de l'acompliment". Tanmateix, i a diferència de la DT 2a i 4a abans esmentades, tot aquest capítol II no entrarà en vigor fins que s'aprovin les lleis de funció pública que es dictin en desplegament de la LEBEP (DA 4a), per la qual cosa es fa imprescindible que la llei catalana reguli la qüestió per tal que la LEBEP sigui aplicable, per bé que aquesta és una qüestió relativament menor en relació amb la promoció interna, atès el magre contingut regulador que preveu l'Estatut Bàsic i que se centra en:

1. No hi apareix cap regulació de la promoció interna del personal, atès que hi ha una remissió expressa a l'ET i als convenis col·lectius, segons l'art. 19.2.
2. S'hi defineixen els principis bàsics de la promoció interna —sense entrar aquí en promoció interna *ad hoc* de la DT 2a— que tot seguit enumerem:
 - a. Una expressa obligació per part de les administracions d'incentivar la participació del seu personal en la promoció interna.
 - b. La promoció interna s'ha de fer mitjançant "processos selectius" que garanteixin el compliment dels principis constitucionals de mèrit, igualtat i capacitat, però també el de publicitat, transparència, imparcialitat i professionalitat dels membres dels òrgans selectius, independència i discrecionalitat tècnica d'aquests òrgans, adequació entre el contingut dels processos selectius de promoció i les funcions o tasques a desenvolupar i agilitat, sense perjudici de l'objectivitat.
 - c. Compliment dels requisits que la legislació de desplegament fixi per a l'ingrés al cos o escala al qual es promocioni, establint com a regla bàsica que el funcionari tingui com a mínim una antiguitat de dos anys de servei actiu en el subgrup inferior, o grup de classificació professional —en cas que aquest no tingui subgrup— i superar les proves selectives corresponents.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- d. Una remissió expressa a les lleis de desplegament, en aquest cas la catalana, que tractaran sobre "els sistemes per a dur a terme la promoció interna", la determinació dels cossos i escales als quals podran accedir els funcionaris de carrera que pertanyin a altres del seu mateix subgrup, i també els cossos i escales als quals podran accedir els funcionaris de carrera que pertanyin a altres del seu mateix subgrup.

5.4.3. Propostes de desenvolupament normatiu

Podem partir de la consideració que la promoció interna regulada en la legislació estatal encara vigent i la corresponent autonòmica no és, a trets generals, un procés selectiu específic irraonable. Al contrari, la CEBEP considerarà raonable el disseny i contingut de la llei estatal en relació amb la promoció interna si bé, va efectuar algunes propostes de millora. És cert que en la pràctica es poden trobar disfuncions i desviacions del sistema, però no sembla que com a tal institució tingui punts excessius febles que obliguin a una reforma en profunditat.

És evident, per altra banda, que el redactat actual de la LEBEP obre moltes portes a la regulació autonòmica, atès que potser l'aspecte més detallat que conté és la referència als dos anys d'antiguitat en la condició funcional de qui promociona.

Des d'aquesta perspectiva, plantejem que la llei catalana de desenvolupament prefixi un seguit de notes que a continuació enunciem, i que haurien de configurar el règim de promoció interna a Catalunya des de la consideració que la magra regulació de la LEBEP permet deduir que la llei catalana de desenvolupament té un molt ampli marge d'actuació, superant l'esquema normatiu de la LMRFP.

5.4.3.1. La promoció interna com a procés selectiu

En la llei de desplegament ha de restar clar que no hi ha promoció interna possible fora d'un "*procés de selecció*", la qual cosa comporta com a conseqüència que aquesta haurà d'insertar-se en alguns dels supòsits regulats en la LEBEP i amb els límits que aquest marca: oposició o concurs oposició per la promoció interna del personal funcional —llevat dels supòsits d'excepcionalitat que permeten el concurs— i aquest

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

mateix concurs també en el cas de la promoció del personal laboral. Per tant haurien de restar fora del marc jurídic processos —que ens semblen il·legals— com el que incorpora a hores d'ara encara l'art. 89, tercer paràgraf, del RPSELC, que disposa que *"no serà necessària la convocatòria de proves selectives quan es tracti de requalificar llocs de treball per adaptar-los a les tasques que realment efectui el treballador, i és suficient en aquest cas el canvi de denominació del lloc en la relació de llocs de treball, sempre que el treballador compleixi els requisits de titulació i capacitació professional que s'exigeixen per a llocs similars a l'entitat"*.

5.4.3.2. L'àmbit subjectiu de la promoció interna

La promoció interna en la llei de desplegament ha de circumscriure's al funcionariat de carrera, ja que com a tal dret no es predicable del funcionariat interí, així com del personal laboral fix, restant exclòs el personal laboral temporal i —en contra de la pràctica d'alguns convenis col·lectius— del personal laboral indefinit no fix. En el mateix sentit, i malgrat l'ambivalència de la LEBEP, la promoció interna s'ha de configurar com una opció per als empleats de cada administració respecte de la pròpia administració, sense estendre aquest règim a una mena de promoció interna inter-administrativa.

5.4.3.3. El caràcter no obert del procés selectiu

Els principis —de caràcter bàsic— que la LEBEP institueix per a la promoció interna no inclouen el caràcter obert del procés, ni tampoc la lliure concurrència. És més, l'art. 61.1 LEBEP assenyala que *"els processos selectius han de tenir caràcter obert i garantir la lliure concurrència, sense perjudici del que està establert per a la promoció interna..."*. Entenem per tant que la LEBEP permet que la llei catalana configuri el procés de selecció per promoció interna com un procés, de facto, restringit o, si més no, "tancat" als aspirants externs. Entenem lògica aquesta previsió, sense perjudici de que la llei catalana pugui traspasar a règim obert aquelles places convocades per promoció interna i que no quedin cobertes.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

5.4.3.4. Exigència d'anys de serveis prestats en el cos de funcionaris

Hem indicat que aquesta norma és una de les més precises en la LEBEP pel que fa a la promoció interna. Una exigència que no podrà obviar la llei catalana, quina és que caldran dos anys de serveis actiu en el subgrup o grup inferior de classificació per poder participar en les proves de promoció. Es podria deduir ex art. 18.2 que la promoció es pot fer d'un subgrup o grup inferior a un altre subgrup o grup superior, però valorant la redacció de la DT 3a.

En concret, semblaria adequat que la llei de desplegament fixés els àmbits de promoció vertical, que es podrien articular en base als següents paràmetres:

1. Promoció d'una agrupació de funcionaris a un subgrup (C2) d'un grup (C).
2. Promoció d'un subgrup inferior a un altre de superior dins del mateix grup (del C2 al C1 i del A2 al A1).
3. Promoció d'un grup al subgrup inferior del grup superior (del B al C2).
4. Promoció d'un subgrup superior d'un grup (C1) a un subgrup del grup que no és immediatament superior, és a dir al A2, si bé sembla que això no és amb caràcter definitiu sinó transitori. En la nostra proposta aquesta aparent transitorietat hauria de restar com a definitiva en la llei de desplegament. És un promoció *per saltum*.

Igualment, és factible plantejar la promoció que, més enllà de la darrera possibilitat, permeti una promoció interna que no sigui del grup o subgrup immediatament inferior al superior, sinó una promoció *per saltum* general no només circumscrita a la DT 3a.

5.4.3.5. La regulació de la promoció horitzontal

La normativa de desplegament permet un ventall ampli de regulació, si bé cal tenir present que el model de la LEBEP es fonamenta en exclusiva en el sistema de cossos i escales, sense entrar en les alternatives dels llocs de treball i les agrupacions de llocs sobre els quals es basa en essència el sistema de carrera.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Caldria incorporar regles semblants a la promoció vertical, com és el cas del requisit d'una determinada antiguitat, que podria situar-se igualment en els 2 anys, i concretar que en la promoció per a l'accés a cossos i escales del mateix grup de titulació es delimitin les dues opcions: quan s'exigeixi el desenvolupament d'activitats substancialment coincidents o anàlogues al contingut professional i nivell tècnic —que té especial sentit en la hipotètica promoció interna horitzontal creuada de laboral a funcionari— i quan la promoció no es basi en aquests paràmetres.

5.4.3.6. La promoció interna creuada

Tant en la promoció interna vertical com en la promoció horitzontal, la configuració de la LEBEP permet un desplegament que reguli la promoció creuada entesa fonamentalment en la promoció del personal laboral, que passaria a ostentar la condició de funcionari, o també —si bé de manera molt reduïda— a l'inversa, més enllà del que hem indicat en comentar la DT 2a. de la LEBEP.

5.4.3.7. La promoció del personal laboral

La derivació de la promoció del personal per part de la LEBEP a allò que disposi la legislació laboral i la negociació col·lectiva implica una obertura molt àmplia a una configuració pròpia i molt singularitzada en cada administració pública catalana, opció que no per ser legal ens evita de qüestionar en alguns supòsits algunes opcions adoptades.

L'art. 24 ET indica que els ascensos de categoria professional es produiran tenint en compte la formació, els mèrits i l'antiguitat del treballador, així com les facultats organitzatives de l'empresari. Al respecte, entenem que la llei catalana de desplegament hauria de formular alguns principis bàsics:

1. La promoció del personal ha de basar-se en tot un seguit de principis equivalents al del personal funcionari. Si bé per llei no sembla que es pugui imposar un esquema equivalent —doncs tampoc és obligatori seguir un model en grups i subgrups— si que creiem que hi ha termes d'equivalència possible.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. Així, en relació amb el punt anterior, considerem que la facultat organitzativa de l'administració pública respectiva ha de veure's tan limitada com ho està en el cas de la promoció interna dels funcionaris. Aquesta facultat que la llei laboral atorga a l'empresari no pot estendre's a l'àmbit públic.

Igualment la formació, els mèrits i l'antiguitat no haurien de tenir un component diferent al que pugui tenir el personal funcionari i la seva promoció, això és: la seva valoració en la fase de concurs —en els dos primers supòsits— i la tercera tant en aquesta fase com en el requisit d'antiguitat per poder promocionar.

1. Malgrat la dificultat teòrica d'implementació, entenem que les línies obertes per la negociació col·lectiva de deixar de banda l'exigència de titulació per a la promoció als grups, subgrups, categories o la denominació que es vulgui, equivalents al grup A, B i C, no haurien de ser possibles, llevat d'excepcions molt específiques.
2. La promoció del personal laboral s'hauria d'articular sempre i en tot cas a través d'un sistema selectiu.

5.4.3.8. Determinació dels cossos i escales als que es podrà accedir per promoció interna

La LEBEP fixa que la llei de desplegament que es dicti en desenvolupament seu, "podrà" determinar els cossos i escales als que podran accedir-hi els funcionaris de carrera pertanyents a d'altres del seu mateix subgrup.

Al respecte, podem entendre que hi ha diverses opcions en la llei de desplegament:

1. Si la llei estructura els cossos i escales d'administració general de totes les administracions públiques¹⁷⁵, semblaria adient que també fixés, amb caràcter general, aquesta determinació.

¹⁷⁵ Com així sembla deduir-se, en el moment de redactar aquest capítol, dels diversos avant-projectes de llei d'ocupació pública de Catalunya que han estat elaborats i que han circulat entre els agents socials i entitats municipalistes durant els anys 2008 i 2009.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. Pel que fa als cossos i escales d'administració especial, no semblaria que aquesta determinació *ex lege* per a totes les administracions sigui ja tan fàcil.

Per les anteriors raons, entenem que seria un esquema adequat que la llei de desplegament establís aquesta possibilitat de determinació en base als següents criteris:

1. Únicament fixar-la si la pròpia llei institueix amb caràcter general cossos i escales d'administració general per a totes les administracions públiques.
2. En la resta de supòsits, establir que correspon a cada administració (autonòmica, local, universitària) determinar els cossos, escales, sotsescales, classes i categories des de les quals es pot accedir per promoció interna.

Creiem necessari que sigui reconegut a l'Administració —a cadascuna d'elles— un marge de discrecionalitat suficientment generós per tal de valorar si hi ha o no una correlació directa entre les característiques del cos o escala a què està adscrit el funcionari i a les d'aquell al qual vol promocionar. En aquest sentit, pot haver-hi dues opcions que ens semblen completament lícites:

- a. Que hi hagi exigència de correlació o especialització entre una i altra.
- b. Que també es permeti que la promoció interna sigui entre diferents cossos i escales, en línia amb l'esquema seguit per l'Administració de l'Estat i autonòmica, sense que es limiti la promoció als funcionaris que pertanyin a una escala o cos específic.

5.4.3.9. L'exigència de titulació

Cal distingir entre l'exigència per a la promoció del personal funcionari i la del laboral. En el primer cas està previst en l'art. 76 de la LEBEP, amb caràcter bàsic, en tant que per al col·lectiu de treballador, l'Estatut únicament afirma que la "*classificació del personal laboral*" ho serà conforme amb la legislació laboral (art. 77), la qual res diu, llevat que sigui a través de negociació col·lectiva expressa.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Des d'aquesta perspectiva, les nostres propostes anirien en el següent sentit:

1. La dificultat de desenvolupament autonòmic de l'art. 76 de la LEBEP en relació amb el personal funcionari. Aquest caràcter bàsic i tancat impossibilita, *prima facie*, que una llei de desplegament eximeixi del requisit de titulació en segons quins supòsits, si bé semblaria raonable entendre que la no derogació de la DA 22a. de la LMRFP permet entendre vigent l'exempció en la promoció del subgrup C2 al subgrup C1.
2. Seria adient que la llei de desplegament adaptés la referida DA 22a. i el seu equivalent autonòmic català, encara també vigent, a Catalunya, permetent que es pugui donar la possibilitat de promoció del subgrup C2 al subgrup C1 (ambdós integrants del grup C) a través de requerir la titulació establerta en l'art. 76 de la LEBEP o suplir-ho per una antiguitat de deu anys en un cos o escala del subgrup C2 o de cinc anys i la superació d'un curs específic formal, al qual s'hagi accedit mitjançant criteris objectius.

Aquesta possibilitat s'hauria d'articular com optativa per a les administracions catalanes, seguint el mateix esquema actual, en el moment d'aprovar les seves respectives convocatòries. Es a dir, la llei catalana no hauria d'obligar, sinó únicament permetre que cada entitat opti o no per aquesta opció d'excepció de la titulació.

5.4.3.10. L'exigència d'antiguitat

La LEBEP únicament especifica que per a la promoció interna, els funcionaris hauran tenir una antiguitat de com a mínim 2 anys de servei actiu en el inferior subgrup o grup de classificació professional en cas que aquest no tingui subgrup (art. 18.2), a més d'altres condicions.

La problemàtica de la interinitat —sovint perllongada— hauria de recollir-se en la llei de desplegament. Diversos pronunciaments judicials contradictoris ens fan optar per allò que ha vingut a anomenar-se "principi limitador de les normes limitadores" i entenem en base a això que la llei catalana de desplegament hauria de computar el temps de servei prestat en un cos, escala i sotsescala com a funcionari de carrera i

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

com a funcionari interí, als efectes d'aquesta promoció; criteri que també estenem a aquells funcionaris l'antiguitat dels quals es deriva d'una prèvia condició de laborals fixos i temporals, i que han superat un procés de funcionarització.

5.4.3.11. Situació administrativa requerida per a la promoció interna

La LEBEP res assenyalava, per la qual cosa sembla que la competència autonòmica pot ser molt àmplia. També apostem pel mateix principi abans esmentat de "limitació de les normes limitadores" en l'accés a l'ocupació pública.

Així, creiem que no es pot confondre el requeriment de tenir una antiguitat de com a mínim 2 anys de servei actiu a l'inferior grup o subgrup, amb l'exigència d'aquest servei actiu en el moment de participar en la promoció. En la nostra proposta, la llei de desplegament hauria d'obrir la possibilitat de participació a:

- Funcionaris en situació de servei actiu
- Funcionaris en situació de serveis especials
- Funcionaris en situació de serveis en comunitats autònomes
- Funcionaris en situació de serveis en altres administracions
- Funcionaris en situació d'excedència

En aquest darrer cas, si bé pot haver-hi dubtes en el marc legal actual, no ho entenem així des de la perspectiva de les possibilitats que ofereix, per no establir-hi res en concret, la LEBEP.

5.4.3.12. Exempció d'alguns requisits en les proves selectives de promoció interna

La LEBEP deixa oberta la possibilitat d'exempció, doncs res estableix. Pensem al respecte que la llei de desplegament hauria de permetre que les bases que s'aprovin en cada convocatòria puguin eximir als aspirants d'algunes de les proves que ja varen ser exigides en el seu moment per accedir al cos o escala corresponent. Estenem la mateixa reflexió al contingut del programa o temari, en el sentit que fos possible reduir-lo quan en la convocatòria corresponent ja va ser superat. Per contra, no ens sembla raonable que la llei catalana permeti altres opcions diferents a l'exempció, com

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

seria el cas d'una valoració diferent per superar-les —en punts— segons que l'aspirant ho sigui per promoció interna o no.

La jurisprudència ha acceptat aquesta possibilitat d'exempció d'un exercici, per exemple de la fase de promoció en el procés de promoció interna, en base a un criteri de raonabilitat i objectivitat. La llei catalana hauria de permetre i tutelar el marge de llibertat de les administracions públiques a l'hora de fixar exempcions de les proves i que aquest marge inclogui també la valoració dels coneixements que l'Administració autonòmica, local o universitària consideri acreditats en aquell inicial ingrés, tot d'acord amb la correspondència funcional i tècnica entre el cos o escala a què es pertany i aquell al qual es vol accedir per promoció interna.

5.4.3.13. Percentatge de reserva de places per promoció interna

La LEBEP res indica sobre un percentatge de reserva de places per promoció interna. Això suposa, al nostre parer, que la normativa autonòmica podrà fixar un criteri amb major o menor amplitud. Únicament es refereix al compliment dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat així com als principis fixats en l'art. 55.2 del mateix Estatut.

Per altra banda, tampoc la LEBEP preveu l'articulació d'aquest percentatge. Entenem que seria factible la incorporació a la llei autonòmica de tot un seguit de previsions:

1. La llei catalana hauria d'indicar que el procés de promoció interna es pot articular mitjançant dos fórmules: ja sigui a través d'un torn específic dins de la convocatòria ordinària o bé mitjançant una convocatòria independent, tot d'acord amb la planificació dels recursos humans de l'administració respectiva. En tot cas, la llei no hauria de tancar una o d'altra opció, ni impedir que cada administració s'auto-ordini al llarg del temps aplicant diferents sistemes, si bé, en cas de fixar-se un criteri específic prescriptiu per la llei, el millor seria el d'un torn específic dins de la convocatòria ordinària, per les raons que enunciarem més endavant.
2. L'aspecte més important és determinar quin és el nombre de places que es poden reservar a promoció interna des d'una perspectiva percentual. Des

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

d'aquesta òptica, qualsevol formulació hauria de passar pel compliment d'uns paràmetres específics.

Originàriament, la la LMRFP va fixar un percentatge de fins el 50 per cent de les vacants; la llei 23/1988 de 28 de juliol, de modificació d'aquella, va suprimir el percentatge, la qual cosa ha produït una certa confusió pel que fa a la proporció aplicable a les corporacions locals catalanes, no així en el cas de la Generalitat de Catalunya. En tot cas, les nostres propostes anirien en línia de fixar els següents paràmetres:

1. Entenem que és correcte que es pugui reservar totes les places vacants d'una convocatòria a la promoció interna, fonamentalment per estimular professionalment als funcionaris del grup o subgrup inferior, per aprofitar l'experiència i per altres mesures organitzatives. Tanmateix entenem que la pràctica de moltes administracions de circumscriure totes les places vacants dels grups i subgrups superiors als funcionaris propis i deixant pràcticament per a accés lliure als subgrups o grups inferiors, quan no quasi restringint-ho també per la via de la incorporació personal interí —la qual cosa fa *de facto* impossible l'accés per torn lliure de personal forà— no hauria de ser permesa per la llei de desplegament.

Des d'aquesta òptica, considerem que la promoció interna ha de ser una opció de l'Administració, no una prescripció. El principi general seria de proves lliures, de tal manera que el conjunt total de convocatòries derivades d'una oferta d'ocupació pública hauria de deixar un nombre suficient i constitucionalment tolerable de places vacants per poder accedir pel torn lliure —que, no ho oblidem, també són obertes al personal intern de l'administració convocant i que no compleix el requisit per a participar en la promoció interna—.

El principi general d'accés lliure s'ha de conjugar amb la promoció interna des d'una perspectiva global de cada oferta d'ocupació pública, la qual cosa no impediria alhora que un determinat cos, escala o sotsescala, o grup de classificació restés reservat en la seva totalitat al personal de l'administració convocant als efectes de promoció interna.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En últim terme caldria fixar, seguint aquesta línia, quins percentatges semblen acceptables a l'hora d'articular la promoció interna.

Si la convocatòria d'una oferta d'ocupació es limita únicament a un nombre reduït de places —en especial, si sols n'hi ha una— no hauria de reservar-se a promoció interna, encara més si només hi ha un únic hipotètic aspirant en aquella administració en concret (aquest serà el cas més habitual a moltes corporacions locals de petita dimensió).

Per altra banda, entesa com a oferta global, qüestió diferent és el percentatge; l'art. 59.1 TUFPC vigent preveu: "a l'efecte de la promoció interna, les vacants no poden excedir el 65% de les places incloses a l'oferta, i s'ha de garantir un mínim d'un 20% de vacants en els casos que hi hagi cos o escala de grup inferior de la mateixa àrea o especialitat".

Pensem que la norma catalana no hauria d'establir un percentatge per damunt ni per avall, sinó que això s'hauria de reconduir a la voluntat de cada administració pública.

2. Les places vacants per promoció interna haurien de poder ser cobertes pels aspirants del torn lliure que hagin restat sense plaça però hagin superat el procés de selecció. Aquesta opció, però, no hauria d'estendre's al que la promoció interna es faci per un torn o convocatòria independent de promoció interna.

El mateix criteri hauria de ser estès a l'inrevés: per al supòsit de restar vacants places pel torn lliure i aspirants sense places per promoció interna, amb el límit que també hem indicat per al cas que la convocatòria sigui independent.

3. Limitar la participació simultània en dos torns, ja que es trencaria el principi d'igualtat: mentre l'aspirant intern podria participar en els dos torns, l'extern sols ho podrà fer per un. Tanmateix aquesta prescripció —que ha estat fins i tot acceptada per la jurisprudència— té un límit que considerem insalvable, com és que hi hagi torns independents. En aquest cas no trobem possibilitat legal de limitar la participació doble; per aquesta raó creiem que seria més adequat que,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

en tot cas, la normativa autonòmica, si hagués d'optar, ho fes per la promoció per un torn específic dins de la convocatòria general.

5.4.3.14. La provisió de llocs de treball derivat de la promoció interna

La normativa catalana vigent fixa que els funcionaris que accedeixen per promoció interna a un grup o subgrup superior tenen preferència sobre els que hi accedeixen per proves lliures, per escollir els llocs de treball entre les vacants objecte de convocatòria. Seria més adequat fixar prèviament a la convocatòria els llocs de treball adscrits al torn o convocatòria de promoció interna, ja que el precepte vigent —art. 60 TUFPC— permet que els aspirants amb menor puntuació, pel fet d'ingressar per promoció interna, tinguin un dret absolut sobre qualsevol altre aspirant, sigui quina sigui la seva puntuació.

La regla de conservació del grau personal consolidat en el lloc de treball que ocupa, es una regla que sembla clarament favorable per a l'aspirant de promoció interna. Si bé tenim alguns dubtes sobre l'aplicació d'aquest principi, s'hauria de preveure legislativament que en cap cas és aplicable a l'accés per torn lliure d'un funcionari de carrera en la mateixa administració o en d'altra de diferent.

5.4.3.15. El foment de la promoció interna

La LEBEP encomana a l'Administració pública el foment de la promoció interna. La llei de desplegament hauria de fixar que aquesta encomana no suposa la generació d'un dret subjectiu del funcionariat per exigir la convocatòria de places, sinó que implica l'establiment d'una expectativa a participar en els processos de selecció per a promocionar.

CAPÍTOL 6

PROPOSTES PER AGILITAR ELS PROCESSOS SELECTIUS

6.1. INTRODUCCIÓ

Si ens plantejem, des de la perspectiva d'un futur sistema de selecció comú a tot el personal al servei de les administracions públiques catalanes, enunciar un seguit de propostes orientades a agilitar els processos de selecció, és perquè, tant a les administracions com entre la ciutadania, es troba sòlidament instal·lada la idea que la funció de selecció es desenvolupa d'una manera lenta i feixuga. Ara bé, que en tinguem constància no existeixen dades que així ho permetin constatar, sobretot perquè conceptes com "celeritat" o "lentitud" requereixen sempre de termes per comparar. Òbviament, l'àmbit comparatiu de referència no pot ser el sector privat, que no es troba subjecte al compliment d'un seguit de principis i requisits formals. Si que ho podria ser en canvi, sense abandonar el sector públic, el contrast amb la durada mitjana dels processos a altres països del nostre entorn o, en un àmbit territorial més proper, a diferents comunitats autònomes. Però malauradament tampoc en ells tenim, ara per ara, informació fiable sinó només intuïcions basades en l'observació de la realitat. De manera que donarem com a cert que gaudim d'un ampli marge de millora en aquest aspecte concret dels processos de selecció, respecte al qual intentarem suggerir algunes mesures que hi poden coadjuvar.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Segons el diccionari, "agilitar" significa "dotar de rapidesa i facilitar el desenvolupament d'un procés o la realització d'alguna cosa". El primer que ens hauríem de plantejar és si els canvis que puguem proposar introduir en els procediments de selecció i de reclutament per tal d'orientar-los a aquest propòsit (ja afectin a la regulació vigent o als actuals usos que s'apliquen en el seu desenvolupament), han de sotmetre's o no a determinats límits. És a dir, dotar de més agilitat els processos, constituïria una finalitat en si mateixa, o bé seria un mitjà per a la consecució d'altres objectius, vinculats a un millor funcionament de l'Administració pública? No hauríem ignorar els elevats costos —i no només d'ordre econòmic— que se'n deriven d'uns processos de selecció lents, a més de deficientes. I això sense comptar les indemnitzacions que els tribunals puguin obligar a satisfer als opositors, en concepte de danys morals en casos de paralització o suspensió de processos selectius, com ja està començant a succeir¹⁷⁶.

És evident que no podem plantejar-nos l'adopció de cap mesura que, tot i ser susceptible d'agilitar els processos, pugui comportar una minva de la seguretat jurídica o la vulneració d'algun dels principis que amb caràcter bàsic contempla la legislació vigent, i molt en particular dels continguts en les següents normes:

"Constitución española de 27 de diciembre de 1978:

Art. 103

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones."

¹⁷⁶ L'any 2009 l'Ajuntament de Pamplona es va veure obligat per resolució judicial, a satisfer la quantitat de 12.000 € a cadascun dels 32 opositors que van recórrer el procés per cobrir places d'auxiliar administratiu, el qual va estar suspès a causa d'una filtració.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

"Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público:

Art. 10 Funcionarios interinos

2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Art. 55. Principios rectores

1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.*
- b) Transparencia.*
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.*
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.*
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.*
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección."*

Donem per entès que l'agilitat esmentada en aquest últim apartat, sempre desitjable, és també sens perjudici de qualsevol dels altres principis igualment enunciats. Però tampoc hem d'incórrer en un excés d'ingenuïtat i pensar que la manca d'agilitat en què incorren una bona part els processos selectius convocats per les nostres administracions opera en general (com es podria intentar argumentar) a favor d'un major grau d'acompliment dels citats principis, doncs no existeix cap relació, entre una cosa i l'altra.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Així mateix, dotar de més agilitat als processos selectius, en cap cas hauria de comportar una rebaixa del grau de fiabilitat i validesa de les proves, principis aquests que haurien de garantir en tot cas la idoneïtat dels candidats que resulten seleccionats i que encara són absolutament desconeguts per la majoria dels components dels actuals òrgans de selecció. Per exemple, ningú podrà dubtar que les proves de caire pràctic, correctament plantejades, resulten d'una gran utilitat per seleccionar els millors candidats, tot i que allarguen la durada dels processos selectius. Per tant, a l'hora de pensar en mecanismes per dotar de més agilitat els processos, s'ha de tenir molt present tot allò que en cap circumstància convé sacrificar.

Podem afirmar, concloent, que una major agilitat en el processos no aconseguirà per si sola, ni molt menys, si no va acompanyada d'altres mesures, una selecció de més qualitat, que faci possible la incorporació de les persones candidates a les vacants d'una manera eficient d'acord amb criteris tant de cost com de temps. És més, si no fem les coses bé, ens podem trobar que el resultat sigui precisament el contrari al desitjat.

6.2. MESURES PER AGILITAR ELS PROCESSOS

A continuació s'enunciaran diverses mesures concretes que, ja sia aplicades de manera aïllada o, millor, coordinadament, poden contribuir a dotar de més agilitat els processos selectius, tant de selecció de personal pròpiament dita com de reclutament (entenen aquests com eines adreçades a captar candidats amb perfils competencials adequats, per tal de disposar d'una reserva d'efectius per a la provisió àgil i amb garanties, de les ocupacions temporals). Algunes de les mesures requeriran modificacions en la regulació vigent, d'altres no. Abans de fer-les efectives i per tal de poder valorar-ne el possible impacte, fóra molt convenient, per no dir imprescindible, disposar de dades estadístiques fidedignes relacionades amb la durada dels processos selectius, desglossades pels diferents nivells d'administracions. Hi hem intentat aprofundir en el capítol 7 d'aquest treball.

6.2.1. Reduir el nombre de processos

Es podria aconseguir, com a mínim per cinc diferents vies:

1. Les convocatòries de selecció amb major nombre de places i aspirants a les diferents administracions, podrien realitzar-se de manera unitària per part d'un organisme especialitzat i professional, prèvia l'adhesió voluntària de les entitats locals interessades. L'accés es produiria per tant a la "funció pública catalana".

Abans que res, cal recordar que l'art. 61.4 de la LEBEP disposa que les administracions públiques podran crear òrgans especialitzats i permanents per a l'organització de processos selectius, essent possible "encomanar aquestes funcions als Instituts o Escoles d'Administració Pública". A Catalunya i des de l'any 2003, una previsió en termes semblants és a l'art. 286.4 de la LMRLC.

La participació dels ens locals en aquest sistema hauria de ser voluntària, mitjançant la subscripció de convenis específics, ja que d'aquesta manera es preserva plenament el principi d'autonomia local que la LEBEP garanteix i, per altra banda, és segur que així la participació dels ajuntaments es produirà d'una manera molt més fructífera. Es podria dur a la pràctica sense cap mena de dubte, en certes tipologies de places o categories professionals, com ara: tècnics d'administració general, arquitectes, enginyers, delineants, tècnics mitjans i auxiliars de gestió, treballadors familiars, educadors, administratius, auxiliars administratius, subalterns, oficials d'oficis o agents de policia.

Com que, un cop superat el procés selectiu, els aspirants passarien a prestar serveis als diferents ens locals en la condició de funcionaris de carrera, la legislació hauria de regular el procediment a seguir per a l'adscripció a les vacants. En una etapa inicial, podria realitzar-se una prova pilot amb només algunes categories, per tal que, un cop verificada la bondat del sistema tant respecte a agilitat del procés com a idoneïtat dels candidats seleccionats a criteri de les administracions de destinació, estendre-ho a la resta. D'aquesta manera, l'Administració autonòmica, que hi haurà de dedicar importants recursos, disposarà de temps suficient per formar degudament les persones que hauran de gestionar els processos.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Fent ús del Cercador d'Informació de Diaris Oficials (CIDO) de la Diputació de Barcelona, hem intentat obtenir dades referides a un període de mostra qualsevol (el comprès entre l'1 de novembre i el 31 de desembre de 2008) pel que fa a convocatòries de selecció de personal realitzades per les entitats locals catalanes, de les categories d'Agent de Policia local i d'Auxiliar administratiu. Després de realitzar-ne una explotació, n'hem elaborat un resum:

CONVOCATÒRIES DE SELECCIÓ REALITZADES L'ANY 2008 PELS ENS LOCALS CATALANS			
Subgrup: C2 (personal funcionari)			
Categoria: Guàrdia o Agent de Policia local			
<i>Nombre de places convocades</i>	<i>Nombre de convocatòries</i>	<i>Nombre de places convocades</i>	<i>Nombre de convocatòries</i>
1	2	13	3
2	49	15	1
3	39	16	1
4	15	17	1
5	17	19	1
6	13	20	1
7	11	30	1
8	8	32	1
9	6	40	1
10	3	50	1
12	1	250	1
Nombre total de convocatòries:			197
Nombre de places convocades:			1.199

Les principals conclusions d'aquestes dades són:

- a. El nombre total de convocatòries representa un 5% de les realitzades durant el mateix període per tots els ens locals.
- b. Considerant que, per regla general, només els ajuntaments de municipis de més de 3.000 habitants convoquen places d'aquesta categoria, resulta que n'han convocat un 72% d'aquests.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

- c. Es convoca una única plaça, només en un 1% de convocatòries.
- d. En un 46% de convocatòries es convoquen no més de tres places.

CONVOCATÒRIES DE SELECCIÓ REALITZADES L'ANY 2008 PELS ENS LOCALS CATALANS			
Subgrup: C2			
Categoria: Auxiliar administratiu - Oficial administratiu - Auxiliar de Gestió - Auxiliar de suport			
<i>Personal funcionari de carrera</i>		<i>Personal laboral fix</i>	
<i>Nombre de places convocades</i>	<i>Nombre de convocatòries</i>	<i>Nombre de places convocades</i>	<i>Nombre de convocatòries</i>
1	54	1	110
2	25	2	30
3	24	3	14
4	10	4	11
5	4	5	8
6	5	6	3
7	7	7	2
8	2	8	2
9	1	9	2
10	2	10	1
12	1	11	2
13	1	12	1
14	1	14	1
16	1	15	1
21	1	20	1
27	1		
36	1		
119	1		
Nombre total de convocatòries:			331
Nombre de convocatòries de personal funcionari:			142
Nombre de convocatòries de personal laboral:			189
Nombre total de places convocades:			1.073
Nombre de places de personal funcionari:			618
Nombre de places de personal laboral:			455

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Les principals conclusions d'aquestes dades són:

- a. El nombre total de convocatòries representa un 8% de les realitzades durant el mateix període per tots els ens locals.
- b. Les convocatòries de personal laboral superen àmpliament les de personal funcionari, però no així el nombre de places convocades.
- c. En el 56% de les convocatòries de personal funcionari i en el 74% de les de personal laboral, es convoquen només una o dues places.
- d. La proporció entre el nombre total de places convocades i el d'ens locals a Catalunya, és de 1,1 places.

Una bona part d'aquestes convocatòries podria estalviar-se si se'n realitzés només una, o bé varies segmentant el territori en funció de l'oferta efectiva. Per a la categoria d'Agent de Policia local, on el procés de selecció és particularment complex i dilatat en el temps, això seria encara de més utilitat, per tractar-se a més d'un col·lectiu amb una elevada mobilitat interadministrativa, posterior a l'adquisició de la condició de funcionari de carrera; en aquestes convocatòries hi hauria d'intervenir, per raó de la seva especialització, l'ISPC.

Hem demanat igualment al cercador que ens mostri totes les convocatòries de selecció realitzades l'any 2008 per totes les entitats locals catalanes. El resultat ha estat de 4.231 convocatòries¹⁷⁷. Posem per cas que aquest nombre pogués quedar reduït a curt o mitjà termini, aproximadament a la meitat. Tenint en compte solament els membres dels tribunals, es requeririen 10.000 persones menys o, millor dit, el seu equivalent en hores de dedicació, que a raó d'unes vint per procés, en serien 200.000 en total. Al mateix temps, s'avançaria decididament cap a una desitjable i necessària professionalització i

¹⁷⁷ Vid. detall en el capítol 7 d'aquest treball, dedicat al disseny i posada en funcionament d'un sistema d'informació.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

especialització dels òrgans de selecció, de manera que moltes persones que actualment es "veuen obligades", per les circumstàncies, a formar part dels tribunals sense disposar de suficient preparació, quedarien alliberades d'aquesta responsabilitat i podrien dedicar-se plenament a les pròpies del seu lloc de treball. És evident que les unitats de recursos humans i les persones que a les entitats de dimensió mitjana i petita —que en són la gran majoria— gestionen amb recursos escassos els processos selectius que convoquen, també en resultaran molt beneficiades.

L'ampli marge que disposen les entitats locals per classificar les places que convoquen, ha derivat en una gran diversitat d'aquestes, si més no quant a la seva nomenclatura (no tant si atenem a les funcions dels llocs de treball amb els quals es corresponen). Aquest element, de mantenir-se, podria operar, paradoxalment, com a entrebanc per a l'efectiva reducció de processos que es proposa. Es tracta d'un factor afegit que caldrà tenir ben present.

2. Fer ús, en els processos selectius, de la possibilitat legal de convocar les places compromeses, més altres d'addicionals.

Efectivament, l'art. 70.1 de la LEBEP preveu que les necessitats de recursos humans, amb assignació pressupostària, que hagin de proveir-se mitjançant la incorporació de personal de nou ingrés, seran objecte de l'Oferta d'ocupació pública, la qual cosa comportarà l'obligació de convocar els corresponents processos selectius "i fins a un 10% adicional".

Una previsió en termes similars es conté en l'art. 56.1 del TUFPC, on s'assenyala que les convocatòries de les proves per proveir les places vacants incloses en l'Oferta d'ocupació pública poden incloure "un 10% de places addicionals, com a màxim".

Es tractaria per tant, d'aprofitar per sistema aquesta possibilitat que el legislador ofereix i que contribuiria a reduir el nombre global de processos selectius que regularment es convoquen.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3. Aplicar de manera més generalitzada i per a les categories amb major nombre d'efectius, processos comuns de reclutament convocats també per part d'un organisme especialitzat i professional, que podrien aprofitar totes les administracions interessades mitjançant la signatura prèvia d'un conveni, complint les condicions que s'hi acordessin.

En aquesta línia apunta per exemple alguna experiència recent, realitzada a nivell comarcal¹⁷⁸. Val a dir que la convocatòria de borses de treball, tot i la seva utilitat, sobta que no sigui encara una pràctica gaire estesa, tot i el seu progressiu avanç. Durant l'any 2008 a tot Catalunya només se'n van convocar 256, d'aquests processos (per 194 l'any 2007).

La superació d'un o més exercicis de les convocatòries de borses de treball, podria ser motiu d'exempció, durant un temps determinat, de realització de proves de processos de selecció, així com de reclutament, de contingut similar i per a la mateixa categoria o àmbit funcional equiparable.

4. Anar introduint, com a alternativa a la convocatòries específiques de processos de reclutament, sistemes d'acreditació permanent.

Aquests sistemes, encara poc assajats, requereixen de la implantació de suports informàtics que facin possible les actualitzacions curriculars, si més no parcialment, per part de les pròpies persones interessades. A diferència del que s'estableix en els processos de reclutament, no tenen una vigència temporal màxima, cosa que constitueix un gran avantatge (el que no vol dir que la permanència en aquestes borses hagi d'esdevenir de caire indefinit).

En aquesta direcció s'orienta la darrera convocatòria del procés de selecció de personal estatutari temporal per a la cobertura provisional de places bàsiques del *Servicio Andaluz de Salud*¹⁷⁹. Aquesta borsa gestiona els nomenaments de

¹⁷⁸ Vid. bases generals per a la creació de borses de treball de personal funcionari interí i/o personal laboral temporal del Consell Comarcal del Vallès Occidental i Entitats Locals de la Comarca del Vallès Occidental, publicades al BOP de Barcelona núm. 60 d'11 de març de 2009.

¹⁷⁹ Vid. Resolució de 31 de març de 2008, publicada en el BOJA núm. 76, que modifica la de 21 d'octubre de 2005.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

diverses categories professionals amb la pretensió de "garantir la màxima eficàcia, objectivitat, agilitat i transparència" en el procés, basat aquest en l'establiment d'un barem homogeni i un procediment únic, sense que als candidats els calgui inscriure's en les borses d'àmbit provincial. El principal aspecte a ressenyar és que el termini de presentació de sol·licituds es manté obert de manera permanent, si bé les comissions de valoració corresponents valoraran cada any els nous mèrits que s'hagin inscrit, auto-baremat i registrat fins a una determinada data. L'aplicació informàtica en la qual se sustenta la borsa de treball, permet a cada centre tramitar les contractacions de forma descentralitzada.

En qualsevol cas, tant en aquest sistema com en el precedent (la convocatòria de processos comuns de reclutament) serà molt important, per tal de no desvirtuar-los i que serveixin de manera eficaç a la seva finalitat, que s'actui amb rigor, realitzant proves que permetin verificar que les persones seleccionades reuneixen les necessàries condicions d'idoneïtat, materialitzant-se això en l'acreditament, no només d'un seguit de coneixements, sinó també de capacitats, habilitats i destreses, així com d'un nivell mínim de competències, tal i com preveuen els arts. 61.2 i 75.2 de la LEBEP. Caldria evitar, al mateix temps, que el seu ús més freqüent signifiqui augmentar més encara el nombre de persones que de manera habitual mantenen ja un vincle a precari amb l'Administració.

5. Aprofitar més que no pas fins ara, per als nomenaments de personal interí, els llistats de candidats que hagin superat totes o algunes de les proves dels processos de selecció precedents i que no van obtenir plaça.

L'art. 61.8 de la LEBEP disposa que els òrgans de selecció no podran proposar l'accés a la condició de funcionari d'un nombre superior d'aprovat al de places convocades, excepte quan així ho prevegi la convocatòria. Però si els òrgans de selecció han proposat el nomenament d'igual nombre d'aspirants al de places convocades, i amb la finalitat d'assegurar la cobertura de les mateixes, quan es produeixin renúncies dels aspirants seleccionats, abans del seu nomenament o presa de possessió l'òrgan convocant podrà requerir de l'òrgan de selecció una

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

relació complementària dels aspirants que segueixin als proposats, per al seu possible nomenament com a funcionaris.

Aquesta previsió, però, es refereix només als nomenaments de personal funcionari de carrera. Entre les mesures aprovades en Consell de Ministres l'any 2009, "d'austeritat i eficiència en matèria d'ocupació pública"¹⁸⁰, mereix destacar-se la referida a l'establiment d'un procediment de selecció de personal interí per atendre les necessitats de recursos humans conjunturals que hagin de ser ateses de manera urgent i inajornable, disposant-se a aquest efecte que es recorrerà als llistats de candidats que hagin superat algun exercici de les proves selectives als cossos de l'Administració General de l'Estat, sense haver aprovat la totalitat del procés.

6.2.2. Anunciar de manera integrada, l'oferta d'ocupació pública de les diferents administracions així com les bases de les convocatòries

Aquesta proposta es troba desenvolupada en detall en el capítol 7 d'aquest treball, dedicat al disseny d'un sistema d'informació, en concret quan es tracta del Portal de l'Ocupació Pública a Catalunya (POPC), que contribuiria de manera important a dotar d'una major garantia d'igualtat d'oportunitats, de transparència i de seguretat jurídica a les convocatòries.

Perquè la implantació d'un sistema d'aquestes característiques esdevingui més útil encara per aconseguir més agilitat en els processos, cal que incorpori la possibilitat de realitzar-hi per via telemàtica els tràmits bàsics, com ara presentar la sol·licitud de participació a les proves, o consultar-ne els resultats de les diferents fases.

6.2.3. Reduir el nombre d'aspirants que hi concorren

Seria aquest, sens dubte, un altre factor que contribuiria a l'agilitat i que, no per obvi i aparentment indesitjable, hem de deixar d'esmentar.

¹⁸⁰ Orden PRE/824/2009, de 30 de març (BOE núm. 81 de 3 d'abril).

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Com més aspirants per plaça convocada, en principi augmentaran les probabilitats de trobar-ne d'ídonis. Des d'un altre punt de vista, resulta evident que el dilatat període que en bastants casos transcorre (malauradament, en no disposar de dades contrastades, basem aquesta afirmació en l'observació i en l'experiència), sense causa que ho justifiqui, entre la publicació de la convocatòria i la celebració de les proves selectives, porta com a conseqüència que moltes de les persones inscrites no s'hi presentin, la qual cosa és certament de lamentar. Si el període esmentat és igualment llarg però aquesta circumstància hagués estat coneguda prèviament pels candidats, llavors és clar que no hi ha res a dir.

El més important és que el procés selectiu estigui ben dissenyat per tal d'assolir l'objectiu d'un elevat nivell de participació. I com a contrapartida, tal i com abans apuntàvem, que als candidats que no han tingut cabuda en el nombre de places convocades però que han obtingut bons resultats, se'ls ofereixin possibilitats de treballar amb vincles temporals.

6.2.4. Publicar amb més celeritat les convocatòries i aconseguir millorar-ne la seva difusió

Si realitzéssim una enquesta a les persones que gestionen recursos humans sobre possibles mesures a introduir per a agilitar la selecció, segurament coincidirien a suggerir que convindria relaxar els vigents requeriments legals associats a la publicitat dels processos. Això és potser per la manca d'utilitat que s'acostuma a atribuir a aquesta, tal i com en l'actualitat està concebuda, és a dir, bàsicament com un requisit formal que cal complir per tal que la convocatòria no pugui ser objecte d'impugnació. Hauríem de capaços de superar aquest limitat punt de vista i en lloc de trobar en el requisit de la publicitat només amenaces, identificar-hi oportunitats. La publicitat dels processos, ben plantejada, el que permet és precisament captar un major nombre de candidats potencials.

En relació amb l'àmbit local, la regulació de la publicitat dels processos selectius, molt complexa atès que uns preceptes tenen caràcter bàsic i d'altres no, la trobem a l'art. 55.2 a) de la LEBEP ja esmentat, a l'art. 97 de la LRBRL, als arts. 5 i 6 del RDSAL, així com a l'art. 286.2 de la LMRLC; de conformitat amb aquesta legislació, l'Oferta es

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

publicarà en el BOE o en el DOGC, la convocatòria i les seves bases, com a mínim en el DOGC i en el BOP, i l'anunci de la convocatòria, amb un contingut taxat, en el BOE. Respecte a l'Administració de la Generalitat, els arts. 12 i 17 del RSGC determinen que tant l'Oferta com les convocatòries i les seves bases es publicaran en el DOGC.

Sens perjudici que s'hagi de seguir complint, tot i la seva escassa eficàcia, amb la publicació en els diaris oficials, caldria d'entrada simplificar aquesta, establint que totes les convocatòries amb les seves bases, s'hauran de publicar exclusivament al DOGC (amb caire gratuït, atesa l'obligatorietat del tràmit) i fer-ho amb major diligència, cosa que en bona mesura s'ha simplificat perquè la informació es pot trametre ja en suport electrònic. Convé igualment posar en funcionament com més aviat millor un sistema de les característiques del POPC que proposem, per mitjà del qual si que s'aconseguirà que les ofertes de treball arribin als seus destinataris potencials. La ciutadania en general no consulta els diaris oficials (que a més han deixat de publicar-se en suport paper) i en el cas particular dels processos selectius, només ho acostumen a fer, més encara en l'àmbit local, els candidats que ja estan ocupant a precari les places i que tenen l'expectativa d'accedir a la condició de funcionaris de carrera.

Quan tractem de la publicitat dels processos selectius, hauríem de distingir entre les convocatòries per seleccionar personal permanent (selecció pròpiament dita) i les convocatòries per incorporar personal interí o laboral temporal (borses de treball). Dita distinció cal fer-la perquè els requisits de publicitat per a les primeres són bastant més exigents que per a les segones. D'acord amb reiterada jurisprudència del TS en relació amb la finalitat que es compleix amb la publicitat de les convocatòries de selecció¹⁸¹, aquesta no és altra que la de "fer arribar a la generalitat de possibles interessats, el coneixement i les característiques de la convocatòria per tal que puguin decidir allò més oportú respecte a concórrer-hi o no".

En aquesta jurisprudència i en concret en la STS de 30 d'abril de 2008 s'assenyala, respecte a una convocatòria per seleccionar personal interí, que per al degut compliment dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a les

¹⁸¹ Com a més recent, STS de 30-4-2008, recurs 1209/2004; vid. també les de 13, 20 i 27 d'octubre de 1986.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

funcions i ocupacions públiques, es requereix una publicitat "adequada" al contingut de cada convocatòria i que això exigeix una lògica connexió entre l'àmbit territorial cobert pel mitjà de publicitat escollit per l'Administració convocant i el de residència dels potencials candidats. En el cas que analitza, la convocatòria era de borses de treball per cobrir provisionalment llocs de treball a una administració autonòmica i la disposició que la regulava establí que havia de publicar-se, "com a mínim, en el tauló d'anuncis de la seu central i direcció territorial de la Conselleria o organisme al qual estiguessin adscrits els llocs a cobrir". La sentència, que anul·la aquest règim de publicitat, amb bon criteri la considera insuficient, com també l'argument de l'administració demandada, invocant les "raons d'urgència i excepcionalitat pròpies del nomenament de funcionaris interins".

Dit argument es ve utilitzant amb molta freqüència per intentar justificar el nomenament de personal temporal de manera directa, sense cap mena de publicitat i sense haver superat cap tipus de procés en concurrència amb d'altres persones. I això és així perquè l'anomenada "excepcionalitat" acostuma a no ser tal, sinó una situació ordinària que en molts casos proporciona el primer accés a la funció pública, que amb el decurs del temps esdevindrà definitiu¹⁸². Cal tenir present que els processos anomenats de "selecció", en un percentatge elevat de casos, no són altra cosa que processos de consolidació d'ocupació temporal i per tant d'estabilització del vincle laboral que manté amb l'Administració personal que, per una o altra via, en el seu dia va ser ja "seleccionat". Es pot recordar aquí, que en la LLBFPC s'hi destacava ja el predomini en l'accés, de persones que han mantingut una relació professional temporal amb les institucions —sovint sense selecció prèvia— mitjançant "ponderacions elevades, excessives o exclusives" en la valoració de l'antiguitat com a mèrit en la fase de concurs.

Amb això, què es pretén dir? Doncs que donar una publicitat adequada a les convocatòries (incloses les de borses de treball) beneficia òbviament els potencials aspirants, però també a la pròpia Administració. La incorporació de noves eines com el POPC serviria de manera notable a aquesta finalitat i, essent un mitjà dotat d'una gran agilitat, per altra banda té la virtut d'arribar bastant més enllà del territori de

¹⁸² La STS de 8-2-2007, recurs 38/2005, assenyala, en un cas concret d'incorporació de funcionaris interins, que la urgència és un concepte jurídic indeterminat, el control del qual correspon als tribunals.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

residència d'aquestes persones. En conseqüència, reduir al mínim la publicitat —sempre al límit dels requeriments legals— per tal de guanyar en agilitat, és com llençar-se pedres a la pròpia teulada, perquè impedirà a l'organització captar les persones més capacitades.

L'avantprojecte de llei de mesures en matèria d'ocupació pública de Catalunya¹⁸³, fent una encertada aplicació dels principis que es regulen al seu art. 19.2 i) ("agilitat dels processos, sense perjudici de l'objectivitat i el respecte de totes les garanties establertes"), distingeix segons es tracti de selecció o de reclutament:

1. En els processos selectius, les convocatòries i les seves bases es publicaran al DOGC però també —i això és el que volem destacar— "a la seu electrònica institucional de l'ocupació pública catalana i en les seues electròniques institucionals de les entitats convocants".
2. Referint-se als processos de reclutament, després d'establir que la superació d'aquests serà requisit ineludible per accedir a la prestació de serveis temporals, assenyalava que el principi de publicitat s'entendrà plenament satisfet amb la publicació de la convocatòria "en la seu electrònica institucional de l'administració convocant".

També resulta oportú esmentar en aquest punt, el *Documento técnico para la elaboración del anteproyecto de ley de empleo público en Euskadi*, de març de 2009, que conté aspectes interessants:

1. Entre els principis que informen els processos selectius d'accés a l'ocupació pública, fa esment tant de la publicitat com de la legalitat, però referint-se en concret a la publicitat de les convocatòries i de les seves bases, fa un pas més enllà en dir que s'entén per publicitat a efectes de la llei, la "difusió efectiva de les convocatòries en unes condicions que permetin que siguin conegudes per la totalitat de candidats potencials".

¹⁸³ Versió 4 bis, juliol 2009.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. S'assenyala igualment que els participants dels processos selectius d'accés, tindran dret a estar informats "del cronograma del procés i de les seves diferents fases, a través de mitjans telemàtics". Per tant, es pretén aportar a les persones interessades, tant qualitativament com quantitativa, una informació que ultrapassa amb escreix els mínims exigits.

3. En relació amb la concreta publicitat de les convocatòries (dels processos selectius de totes les administracions públiques basques), es realitzarà en el Butlletí oficial corresponent i en la plana web de cada administració, tot i que també es podran publicar en els mitjans de comunicació social. En els processos de reclutament, el principi de publicitat s'entendrà plenament satisfet amb la "inserció de la convocatòria en la plana web" i, en el seu cas, en la premsa de major difusió. Constatem per tant que s'hi contemplen també en aquest avantprojecte, aquells mitjans que en els temps actuals poden acomplir d'una manera més efectiva amb el requisit de la publicitat, combinada amb l'impuls d'una major agilitat dels processos. I és que no tenen per què ser irreconciliables, totes dues coses: es pot tramitar la ràpida publicació dels anuncis en els diaris oficials i, en paral·lel, fer un ús més generalitzat de la publicitat en suport electrònic en espais institucionals.

6.2.5. Fixar la durada màxima de cadascuna de les fases dels processos selectius

L'art. 70 de la LEBEP disposa que, en tot cas, l'execució de l'Oferta d'ocupació pública o instrument similar, haurà de desenvolupar-se dintre del termini improrrogable de tres anys. A banda que pugui considerar-se, amb caràcter general, un període excessiu i potser només justificat per a determinades convocatòries de l'AGE, resulta que no s'hi preveuen els efectes del seu incompliment, cosa que li priva de tota virtualitat.

El RSGC estableix, per la seva banda, en els arts. 17, 19 i 22, que les convocatòries i les bases es publicaran en el primer trimestre de cada any i contindran un seguit de dades, entre les quals destaquem, per referir-se a allò que en aquest punt ens interessa: l'aprovació de la llista d'aspirants admesos i exclosos (un mes des que finalitzà el termini de presentació d'instàncies); el termini per a esmenes i

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

reclamacions (10 dies); l'aprovació de les llistes definitives (després de 15 dies des de l'expiració del termini anterior); el període d'inici de les proves; la durada del procés de realització dels exercicis (no superior a 8 mesos); la durada i termini màxim per al començament del període de pràctiques, si se n'ha previst; o el període mínim que ha de transcórrer entre l'acabament d'una prova fins al començament de la següent (de 4 a 20 dies hàbils).

Aquesta regulació, d'aplicació només a l'Administració de la Generalitat, podria servir de punt de referència per a la fixació d'uns nous terminis per a les diferents fases de tots els processos. El període màxim de 8 mesos de durada total, sembla massa dilatat. Millor seria fixar-lo per exemple en la meitat i, si ha d'haver algun procés que, per causes justificades (nombre d'aspirants, complexitat de les proves) l'hagi d'excedir, s'expliqui raonadament. Això a banda, a l'hora d'establir terminis s'ha de ser possibilista, ja que allò que en veritat importa és que aquests es respectin; i també que del seu incompliment no justificat se'n derivin conseqüències, que inclourien possibles indemnitzacions a les persones perjudicades.

6.2.6. Incorporar millores en el disseny de les proves i en el procés de correcció

En relació amb la tipologia de les proves, és evident que la introducció, com a primer exercici i en convocatòries massives, d'exàmens tipus test amb caire eliminatori, permet realitzar un tall preliminar potser raonable i convenient. Però en tot cas, els coneixements requerits haurien de trobar-se en consonància amb les funcions a realitzar. No hauria de succeir —i no és infreqüent— que per exemple a proves selectives per cobrir places d'Auxiliar d'administració general, la majoria de preguntes del test siguin de contingut jurídic. El tall es produirà tal i com es desitjava, però segurament l'administració convocant haurà exclòs del procés bons candidats. Hauria d'imposar-se per tant, la racionalitat i el sentit comú.

Respecte a la correcció, es tractaria de facilitar la tasca dels membres dels tribunals per tal que aquests puguin atorgar les qualificacions dedicant-hi menys temps. Una idea seria oferir als candidats l'opció de realitzar els exercicis escrits emprant un ordinador amb un processador de texts. Una altra mesura possible que no incorpora

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

elements tecnològics —més aviat al contrari— consistiria a seguir un sistema avui en desús però que escurça la correcció d'exercicis de coneixements teòrics alhora que augmenta el grau de transparència: es tractaria que els candidats llegissin davant del tribunal i en sessió pública, els exercicis que han realitzat abans per escrit.

6.2.7. Utilitzar més intensivament les tecnologies de la informació i la comunicació en les diferents fases dels processos

Aquesta mesura va referida tant els processos de reclutament com de selecció de personal, però un cop aquests ja estan en marxa.

Segons l'art. 59.6 de la LRJAP, la publicació substituirà la notificació, amb els seus mateixos efectes, quan es tracti d'actes integrants d'un procés selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus; en aquests casos, la convocatòria haurà d'indicar el mitjà de comunicació en el qual s'efectuaran les successives publicacions. En el seu art. 45.1 diu que les administracions impulsaran l'aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics per al desenvolupament de la seva activitat i per a l'exercici de les seves competències. I a l'art. 45.5 disposa que els documents emesos, qualsevol que sigui el seu suport, gaudiran de la validesa i eficàcia del document original, sempre i quan resti garantida la seva autenticitat, integritat i conservació i, en el seu cas, la recepció per part de la persona interessada i el compliment de les garanties legals.

Per la seva part, la LAESP, que s'articula, d'una banda, a partir de les competències de l'Estat que li reconeix l'art. 149.1.18 CE —"bases del règim jurídic de les administracions públiques"— i del "procediment administratiu comú" de l'altra, s'adreça a la creació d'un marc jurídic que faciliti l'extensió i utilització d'aquestes tecnologies de la informació i les comunicacions. En l'art. 27.2 estableix que les administracions utilitzaran mitjans electrònics en les seves comunicacions amb els ciutadans, sempre que així ho hagin sol·licitat o consentit expressament; la sol·licitud i el consentiment es podran emetre i donar per mitjans electrònics.

A Catalunya se segueix també avançant en l'Administració electrònica. El DMEGC no només desplega la citada LAESP en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat sinó

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

també, en l'exercici de les potestats autoorganitzatives, la normativa pròpia d'organització i procediment. S'hi regulen aspectes tan importants com la seu electrònica, l'accés a la informació i als serveis, la difusió de la informació de la Generalitat mitjançant Internet, o els sistemes de tramitació i gestió electrònica.

Un cop fet el repàs de les principals normes que regulen aquesta matèria, senyalarem que, entre els mitjans concrets a utilitzar, estem pensant especialment en la telefonia mòbil i el correu electrònic com a complementaris del POPC (però no per això menys eficaços) de comunicació entre l'Administració i les persones aspirants, amb el consentiment d'aquestes. Es tracta de sistemes que permeten interactuar i rebre informació tant per mitjà d'una connexió a Internet com de SMS. Es produiria en forma d'avisos específics i d'alertes sobre novetats incorporades al propi POPC, prèvia la simple subscripció a aquest servei per part de la persona interessada. Pot tractar-se de resultats d'exercicis, convocatòries a proves successives, comunicació d'incidències en el procés, etc.

L'ús d'aquests mitjans millora el procés de comunicació, ofereix un accés còmode i universal, situa les institucions com a entitats dinàmiques i innovadores i constitueix un signe evident d'acostament de l'Administració a la ciutadania. Quan es comencin a utilitzar de manera encara més generalitzada, serà possible anar-hi incorporant noves interaccions en un entorn a més molt amigable i, el que també resulta important, a un cost molt baix. Pel que fa en concret al telèfon mòbil, presenta un avantatge addicional i és que es porta sempre a sobre, de manera que permet transmetre de manera instantània una informació important en circumstàncies excepcionals.

Es tracta d'anar generant la confiança suficient que minimitzi els riscos associats a la utilització dels mitjans esmentats. La desconfiança de la ciutadania pot néixer de la percepció, sovint no justificada, d'una major fragilitat de la informació que es troba en suport electrònic, de la seva possible pèrdua, de problemes de privacitat o de l'escassa transparència que envolta aquestes tecnologies. Només la seva aplicació acurada farà que, a mig termini, aquesta prevenció es vagi esvaint. I està clar que la nova realitat social —Internet n'és un perfecte exemple— es mou a una velocitat vertiginosa, que pot deixar en evidència especialment a aquelles organitzacions basades en patrons molt rígids i lents.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Una experiència interessant molt recent, que caldrà seguir de prop, és la que ha posat en marxa el Departament d'Educació de la Generalitat¹⁸⁴, regulant el procediment telemàtic del actes de nomenament dels llocs de treball vacants en règim d'interinitat i substitucions de centres educatius públics d'educació infantil i primària, instituts d'ensenyaments secundaris i escoles oficials d'idiomes. S'hi preveuen notificacions a través de SMS al telèfon mòbil i a l'adreça de correu electrònic que consten en el registre informàtic del Departament; a la notificació es comunica la franja horària en què caldrà connectar-se a una determinada plana d'Internet per tal de conèixer les dades del lloc de treball adjudicat, així som per acceptar o bé refusar l'adjudicació obtinguda.

6.2.8. Fer públics els resultats de l'explotació de les dades obtingudes relatives a la durada mitjana dels processos

La font seria, és clar, el sistema d'informació que en el capítol 7 d'aquest treball es proposa posar en funcionament com més aviat millor. Es podria dur a terme un cop a l'any respecte de l'exercici anterior i inclouria dades globals per diferents nivells d'administració, tan desglossades com resulti possible, per exemple per dimensió de les entitats, quant a plantilla. Cadascuna d'aquestes podria així conèixer en quina situació es troba respecte de la mitjana, i és evident que fomentar la competència en qualsevol camp, contribueix a millorar la qualitat dels serveis. Pensem sinó en l'interès que desperten els estudis que periòdicament es fan públics sobre accessibilitat a la informació de planes web públiques, considerant la seva evolució en el temps¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Resolucions EDU/3229/2008, de 28 d'octubre, EDU/381/2009, de 13 de febrer i EDU/820/2009, de 23 de març.

¹⁸⁵ El mes de desembre de 2008 es va fer públic el darrer estudi intersectorial realitzat per l'Observatori de la Infoaccessibilitat i impulsat per la Fundació ONCE a través de Discapnet.

CAPÍTOL 7

LA NECESSITAT DE DOTAR-SE D'UN SISTEMA D'INFORMACIÓ

7.1. INTRODUCCIÓ

Quants processos de selecció convoquen anualment les administracions públiques catalanes? Quantes places es convoquen? Quantes persones presenten sol·licitud per concórrer a les proves i quantes s'hi presenten? Quin període mitjà transcorre entre la data de les convocatòries i la de realització de les proves? Encara que pugui costar de creure, totes aquestes preguntes, així com d'altres de relacionades amb la funció de selecció de personal, avui per avui no obtenen resposta, si més no immediata.

Des de la posició de la ciutadania, constituiria una millora sensible respecte de la situació actual, la creació d'un portal públic dedicat en exclusiva a l'ocupació pública a Catalunya, que oferís informació fidedigna i en temps real a qualsevol persona interessada i que habilités a dur a terme directament alguns dels tràmits essencials dels processos. En l'actualitat no existeix cap eina d'aquestes característiques que integri totes les administracions del territori català que convoquen processos de reclutament o de selecció de personal, cosa que constitueix un lamentable dèficit i que,

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

si no s'actua amb rapidesa, pot determinar que el sector privat s'avanci oferint, si més no parcialment, aquest mateix servei¹⁸⁶.

Des de la posició de l'Administració i amb la perspectiva del disseny d'un sistema de selecció comú per al personal de la Generalitat i dels ens locals, disposar d'informació fidedigna resulta imprescindible per tal de poder desplegar qualsevol dels seus àmbits d'activitat. Ho és igualment per formular amb prou rigor propostes de millora, prèvia la corresponent diagnosi, i aplicar-hi si s'escau les corresponents mesures correctores. L'àmbit de la selecció del personal, amb més motiu encara que d'altres, no constitueix una excepció. És essencial a aquest efecte, tenir a l'abast una base de dades tan completa com sigui possible, que inclogui les més actuals però també sèries històriques, per tal de poder apreciar-hi tendències.

7.2. EL PORTAL DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA A CATALUNYA (POPC)

7.2.1. Trets definidors

Resulta evident que en l'actualitat el mitjà més eficaç de comunicació entre l'Administració i la ciutadania és Internet¹⁸⁷. I el que és més important per al tema que tractem: que això encara és molt més cert per a determinades franges d'edat, en concret per a les persones que tenen menys de 40 anys, que són les que majoritàriament opten a ocupar un lloc de treball a l'Administració. Per altra banda, la publicació en diaris oficials, tot i que el format sigui digital i ja no en paper, es limita cada vegada més a donar compliment als requeriments formals que estableix la llei per als diversos procediments, però de cap manera resulta un mitjà útil. Per al cas concret de la funció de selecció, ni permet a les entitats públiques captar candidats, ni a aquests accedir d'una manera senzilla i en un entorn afable a ofertes de treball que els puguin resultar atractives.

¹⁸⁶ L'avantprojecte de llei de mesures en matèria d'ocupació pública de Catalunya (versió 4 bis) conté algunes previsions en aquest sentit, si bé amb un abast més limitat que el que aquí es contempla.

¹⁸⁷ Segons dades del Baròmetre de la Comunicació i la Cultura corresponents a la segona onada 2009, a Catalunya la televisió segueix essent el mitjà més vist diàriament amb 5,7 milions d'espectadors, però Internet continua el seu ascens amb 2,2 milions d'usuaris, molt a prop ja dels diaris amb 2,6 milions.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Hem provat a realitzar un senzill experiment, intentant reproduir l'acció que faria qualsevol ciutadà que desitgi accedir a un lloc de treball al sector públic: al cercador de google hem escrit "treball a l'Administració", obtenint un total de 330.000 resultats. Hi destaca, d'entrada, que el portal <http://www.gencat.cat/oposicions/> no apareix sinó en el quart lloc. S'ha de tenir present, però, que aquesta plana ofereix essencialment informació relativa als processos convocats per la Generalitat; de l'Administració local —l'àmbit on s'originen la majoria de convocatòries— només s'hi recullen les del personal amb habilitació estatal.

Tot i tractar-se d'un àmbit territorial que queda fora de l'objecte d'aquest treball, és oportú fer també esment d'un portal que inclou diversos apartats dedicats a l'ocupació pública a l'AGE¹⁸⁸. La *red 060* —que en la cerca que hem descrit apareix en quinzè lloc— facilita a l'igual que el de la Generalitat, la inscripció en determinats processos selectius, preveient la possibilitat d'emplenar, pagar i presentar la sol·licitud per Internet emprant la signatura digital, amb inscripció en un registre telemàtic. Són totes elles, funcionalitats que s'han de valorar molt positivament i que caldria estendre més encara.

En les primeres pàgines de resultats de la cerca no hi figura, en canvi, el Cercador d'Informació de Diaris Oficials (CIDO)¹⁸⁹, cosa que equival a afirmar que es troba gairebé inaccessible. Es tracta en canvi d'una plana web —creada i gestionada per la Diputació de Barcelona— molt dinàmica, ben dissenyada, d'ús senzill i intuïtiu. S'hi poden afegir filtres atenent a diversos criteris i, a més, ofereix la funcionalitat, força útil, de poder subscriure's en un servei d'alertes que permet a la persona interessada, rebre per correu electrònic totes les novetats que es vagin produint en relació amb una o varies convocatòries determinades. És un model que, amb adaptacions i integrant-hi també alguns aspectes previstos als que utilitza la Generalitat de Catalunya, l'Estat i algunes empreses privades, pot servir com a referència per al disseny del POPC. En l'apartat 7.3.2. i últim d'aquest capítol, es formula una proposta relativa al seu possible contingut, en la part que seria d'accés públic.

¹⁸⁸ <http://www.060.es>

¹⁸⁹ <http://www.diba.cat/cido/>

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Mitjançant consultes realitzades a aquesta darrera plana web, hem obtingut dades força interessants. Hem demanat al cercador que ens mostri les convocatòries de selecció de personal realitzades per les entitats locals catalanes, en el període comprès entre 1 de gener i 31 de desembre de 2008, per grups i subgrups de classificació, incloent-hi les places tant de personal funcionari com laboral. Després de comptabilitzar i tractar les dades contingudes als llistats resultants de la cerca, hem pogut elaborar el següent quadre:

CONVOCATÒRIES DE SELECCIÓ REALITZADES L'ANY 2008 PELS ENS LOCALS CATALANS				
<i>Grup/Subgrup</i>	<i>Funcionaris</i>	<i>Laborals</i>	<i>Sense especificar</i>	<i>Total convocatòries</i>
A1	369	245	40	654
A2	352	714	45	1.111
B	2	1	0	3
C1	209	422	26	657
C2	506	670	32	1.208
Agrup. profess.	115	466	17	598
Totals	1.553	2.518	160	4.231

Les principals conclusions d'aquestes dades són:

1. El 37% de convocatòries són de personal funcionari.
2. El 60% de convocatòries són de personal laboral fix.
3. A un 3% de convocatòries, en l'anunci publicat no s'especifica el règim jurídic.
4. En proporció, el major nombre de convocatòries d'entre el total, correspon als subgrups C2 (29%) i A2 (27%).
5. Només en un dels subgrups, A1, les convocatòries per cobrir places de personal funcionari superen en nombre les de personal laboral.
6. Tenint en compte que a Catalunya hi ha 946 municipis, resulten un total de 4,5 convocatòries de promig anuals per ajuntament.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

7. Considerant que a totes les administracions públiques de Catalunya (excloent-ne universitats) el 2008 es van dur a terme 5.009 convocatòries, resulta que del total de convocatòries, les realitzades pel sector local varen representar un 85%.

Les dades parlen per si soles. Per començar, resulta molt significativa l'enorme disparitat respecte als criteris que se segueixen en torn al règim jurídic de les places que es convoquen, tot i pertànyer a la mateixa categoria. Així mateix, resta prou palesat que una reducció substancial, per mitjà de l'agrupament, del nombre de processos selectius que es convoquen, a més de significar un considerable estalvi en el temps que s'hi dedica i en recursos de tot ordre, constituiria una mesura molt eficaç per agilitar la selecció del personal, si més no en aquelles categories professionals més sol·licitades i a les quals acostumen a concórrer-hi més aspirants. Això a banda, la gestió i tràmit dels processos selectius en entitats públiques de mida mitjana i petita suposa, en no disposar de personal especialitzat, un trasbals important, que en molts casos es podria evitar. Aprofundim en aquest punt, en el capítol 6 d'aquest treball, dedicat específicament a les propostes per agilitar els processos de selecció.

Avançant una mica més, hem de referir-nos a l'existència actual de nombroses bases de dades municipals que proporcionen informació sobre qualsevol aspecte de l'activitat de les nostres administracions públiques, tot aplicant criteris de transparència amb respecte al dret a la informació que té la ciutadania. És en aquest àmbit on procediria enquibir el POPC, de la gestió i manteniment del qual en seria responsable la Generalitat però que es nodriria comptant amb la participació activa, absolutament indispensable, de totes les entitats públiques, que incorporarien les dades relatives als seus propis processos selectius o de reclutament. Pel que fa a aquests darrers, sembla raonable que inicialment la col·laboració tingui un caire voluntari; a mitjà termini i un cop constatada la utilitat del nou sistema, segur que s'haurà esvaït qualsevol reticència a integrar-hi la informació amb puntualitat. Les dades que s'hi incorporin, un cop degudament tractades, s'utilitzaran també per mantenir actualitzada la base a què hem fet esment i de la qual tractarem en detall en l'apartat 7.3. següent.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

El portal hauria de reunir un seguit de característiques:

1. Respondre a un model flexible: hauria de ser capaç d'encaixar-hi els canvis normatius sense perdre informació.
2. Basar-se en un sistema cooperatiu, és a dir, que permeti a cada organització integrar-hi les seves dades, tot compartint la informació i oferint la "visibilitat pública" desitjada per a cada tipologia d'informació.
3. Emprar una base de dades única, per evitar-ne la dispersió i garantir informació actualitzada i fiable.
4. Utilitzar plantilles predefinides, que facilitin el manteniment de les dades en qualsevol entitat pública arreu de Catalunya sense comportar costos addicionals, ni tecnològics ni personals.
5. Fer servir atributs globals (per a tothom) i sectorials (exclusius per als departaments de recursos humans).
6. Permetre consultes simples (per exemple, quins ajuntaments han convocat places del subgrup C1) i consultes complexes (ratios d'efectius, globals o per àmbits funcionals o per categories professionals, o també per nombre d'habitants).
7. Preveure-hi que l'accés a determinats camps de la informació continguda en la pàgina de resultats de les cerques sigui restringit, o accessible només als aspirants que hagin presentat sol·licitud, o per exemple als membres dels tribunals, prèvia verificació de la seva identitat.

7.2.2. Avantatges

L'agrupació de totes les ofertes d'ocupació de l'àmbit públic en un únic portal permetria:

1. Garantir que la font d'emissió és pròpia i no aliena: és l'Administració qui aglutina la informació i no permet que una o varies empreses s'interposin en un àmbit tan sensible i estratègic. És obvi que, en aquest camp, els que si que tindrien un paper important a jugar, en un rol de col·laboració, serien els serveis públics d'ocupació —antic INEM—, però que malauradament no funcionen com seria desitjable (segons dades recents, aquestes oficines només intervenen, com a molt, en el 8 % de les col·locacions i no són per tant reals "competidores" dels portals d'ocupació promoguts pel sector privat).
2. Facilitar la cerca i obtenció de la informació als potencials candidats, incloses les persones que ja treballen a l'Administració.
3. Escollir entre un nombre més gran de candidats, perquè una sola font fa possible l'augment de persones que estan informades dels processos.
4. Permetre la utilització d'eines de motorització sistemàtica de la xarxa, que fan possible una anàlisi més acurada.
5. Crear una única interfície de comunicació entre els candidats i l'Administració: cada entitat ha de publicar i editar les pròpies dades en el POPC en un format concret. Evidentment, això no impediria que cada entitat decidís donar publicitat a les seves convocatòries per altres mitjans si així ho considera oportú, cosa que probablement a mig termini es deixaria de fer pel cost que significa i per la seva escassa utilitat comparativa.

7.3. LA BASE DE DADES

7.3.1. Característiques

Convindria dissenyar-la de manera que qualsevol de les dades que contingui es pogués interrelacionar, incorporant-ne fins i tot un tractament gràfic sobre el territori. Permetria, alhora, si l'Administració autonòmica hi posés mitjans, mantenir-la actualitzada així com publicar-ne periòdicament explotacions, realitzar estudis comparatius i establir processos sistemàtics d'avaluació de les propostes de millora que s'hi introdueixin, aplicant-hi les oportunes correccions.

Totes les dades s'obtidran a través del POPC. Algunes d'elles seran el simple resultat d'una explotació de les que són de públic accés (nombre de processos, places convocades, grup de classificació, àmbit funcional, etc.). D'altres que, a l'efecte de poder avaluar la funció de selecció i de formular-hi propostes de millora, serien força rellevants (com ara la durada mitjana dels processos, el nombre d'aspirants que s'hi han inscrit, el nombre d'aspirants que s'han presentat o el resultat final de les proves) es podran obtenir de formularis normalitzats que cada entitat mantindrà al dia per mitjà d'atributs sectorials del portal web, és a dir, dels espais d'accés reservat als departaments que gestionen els recursos humans.

Com que els resultats globals obtinguts d'aquestes explotacions serien públics, això serviria perquè cada administració pogués conèixer en quina situació es troba comparativament respecte a les altres, cosa que li permetria adoptar les mesures escaients per tal d'intentar millorar en aquells punts més febles.

L'intent de construir una base de dades prou completa referida al personal al servei de l'Administració pública a Catalunya té com a darrera referència, si la informació a la qual es té accés públic¹⁹⁰ es correspon amb la que disposa l'Administració de la Generalitat, la data de l'1 de gener de 2006. Seria de molt d'interès, a banda de donar-li continuïtat, posar en relació les dades d'efectius de personal de cada nivell o àmbit territorial de l'Administració, amb les corresponents als processos de selecció o

¹⁹⁰ "Estadística del personal de les administracions públiques catalanes".

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

reclutament que s'hi convoquen i també amb les de població que manté l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT).

7.3.2. Dades a incloure a la base

1. Convocatòries: Selecció, borses de treball.
2. Sistema: Oposició, Concurs, Concurs oposició.
3. Règim jurídic: Funcionari, Funcionari interí, Laboral permanent, Laboral temporal.
4. Administració convocant: Generalitat, Diputació, Consell Comarcal, Ajuntament.
5. Nombre de places.
6. Places reservades a persones discapacitades.
7. Places d'accés restringit a personal de la pròpia administració.
8. Titulació: grup i subgrup.
9. Exigència de requisits addicionals.
10. Inclusió de període de pràctiques.
11. Inclusió de període de prova.
12. Aspirants: els que han presentat sol·licitud i els que han concorregut a les proves.
13. Durada de les diferents fases procediment, des de la publicació de la convocatòria fins al nomenament.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

14. Resultat dels processos selectius: places cobertes i desertes; nombre d'aspirants seleccionats que ja ocupaven interinament les places.

15. Cost del procés.

7.3.3. Exemples de resultats de cerques

1. Nombre de processos convocats, per àmbits territorials.
2. Nombre de places convocades, per àmbits territorials.
3. Nombre de places de cadascuna de les categories, convocades a tot Catalunya, o a una determinada província o comarca.
4. Nombre de places i/o de convocatòries per grup de titulació, convocades a tot Catalunya, o a una determinada província o comarca.
5. Nombre de convocatòries de borses de treball, per nivell d'administració i/o per grup de titulació.
6. Nombre de places convocades, per règim jurídic, a un determinat àmbit territorial, o classificades per nivell d'Administració, o per grups del SIEM (Sistema d'Informació Econòmica Municipal de la Diputació de Barcelona), per a l'àmbit local.
7. Proporció de convocatòries que inclouen un període de pràctiques i/o un període de prova.
8. Durada mitjana dels processos, distingint-ne les diferents fases.
9. Proporció entre nombre de convocatòries, nombre de persones inscrites i nombre de persones presentades.

**Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració
de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya**

10. Proporció entre nombre de convocatòries, places convocades, persones inscrites i presentades, places cobertes i desertes.
11. Proporció de candidats finalment nomenats, que ja ocupaven provisionalment les places.
12. Proporció de candidats que no han superat les pràctiques o el període de prova, si se n'havien establert.
13. Cost mitjà per procés selectiu i per plaça convocada.

7.4. PROTOTIP DEL PORTAL DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA A CATALUNYA



Ofertes de treball a l'Administració Cercador

Estat de l'oferta

Totes les opcions
Ofertes i convocatòries publicades dins els darrers tres mesos
Ofertes i convocatòries publicades fa més de tres mesos

Restriccions a la cerca

Mostrar només processos amb el **termini de presentació de sol·licituds obert**
Mostrar només processos que contemplen **placés reservades** per a persones amb discapacitats
Mostrar només **borses de treball** per cobrir places de personal temporal

Àmbit territorial

Totes les opcions
Administració autonòmica
Diputacions i ens adscrits
Consells comarcals i ens adscrits
Municipis de la província de Barcelona i ens adscrits
Municipis de la província de Girona i ens adscrits
Municipis de la província de Lleida i ens adscrits
Municipis de la província de Tarragona i ens adscrits
Altres entitats públiques

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Àmbit funcional

Totes les opcions
Administració general
Biblioteques, Documentació, Arxius
Comunicació
Conducció de vehicles, Cuina
Consergeria, Subalterns, Vigilància
Cultura, Museus, Música
Dret. Economia, Gestió tributària, Ciències polítiques
Ensenyament
Esports, Turisme
Informàtica
Justícia
Medi ambient
Neteja viària i d'edificis
Obres, Manteniment, Jardineria
Policia, Servei d'extinció d'incendis, Protecció civil
Psicologia, Pedagogia
Recursos humans, Organització
Sanitat, Serveis socials
Secretaria, Intervenció, Tresoreria

Víncle

Totes les opcions
Personal funcionari
Personal interí
Personal laboral permanent
Personal laboral temporal

Sistema de selecció

Totes les opcions
Oposició
Concurs oposició
Concurs
Sense especificar

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

Grups de titulació

Totes les opcions

Grup A

Subgrup A1: Títol de doctor, llicenciat, enginyer o arquitecte (anterior Grup A)

Subgrup A2: Títol de diplomat universitari, enginyer tècnic o arquitecte tècnic (anterior Grup B)

Grup B: Títol de tècnic superior

Grup C

Subgrup C1: Títol de batxiller, FP de segon grau o cicle formatiu de grau superior (anterior Grup C)

Subgrup C2: Títol de graduat escolar, graduat en ESO, FP de primer grau o cicle formatiu de grau mitjà (anterior Grup D)

CERCAR

BUIDAR CERCA

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya



Ofertes de treball a l'Administració
Resultats de la cerca

Estat de l'oferta: *Ofertes i convocatòries publicades dins els darrers tres mesos*

Registres 1 fins a __, de __ 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 > >>

AJUNTAMENT DE _____

_ places de _____

Núm. de referència: _____ *Subscriure's a aquesta referència*

Titulació: _____

Vincle: _____

Àmbit funcional: _____

<u>Data publicació</u>	<u>Butlletí</u>	<u>Descripció</u>	<u>Document</u>
		Oferta pública	
		Bases i temari	
		Convocatòria	
		Modificació bases	
		Tribunal	
		Aspirants admesos i exclosos	
		Resultat 1ª prova	

*L'apartat "Butlletí" només es consignarà en cas que la informació hagi aparegut en algun diari oficial.

CONCLUSIONS

Com ja s'ha indicat a la presentació, amb l'objectiu de facilitar la lectura i comprensió de les conclusions a les que arriba aquest treball, aquestes s'han agrupat al final de l'escrit, seguint l'estructura dels capítols.

Capítol 1. L'ordre competencial i el marc legal en matèria de selecció dels empleats públics

1. Una lectura coherent de la CE i l'EAC 2006 ens permet afirmar que la Generalitat de Catalunya té competència per a legislar en matèria de funció pública de les administracions catalanes amb el mateix grau d'intensitat per a la funció pública autonòmica i la local. En relació amb la selecció del personal de les entitats locals, la legislació bàsica que encara es manté vigent, continguda en la LRBRL i en el RD 896/1991, podrà ser desplaçada per la legislació d'ocupació pública catalana, de manera que la legislació bàsica estatal sobre aquesta funció quedarà reduïda al que s'estableix en la LEBEP.

2. Les normes bàsiques de la LEBEP no suposen un impediment perquè la Generalitat pugui dissenyar legalment un model de selecció comú per a la funció pública autonòmica i local. Igualment, la Generalitat podria regular la celebració de processos selectius conjunts per a seleccionar simultàniament personal de diferents

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

administracions catalanes, com a marc normatiu per aquells casos en què voluntàriament volguessin dur-los a terme.

3. En virtut del principi d'autonomia local, la gestió dels processos selectius és competència de cada administració pública. En conseqüència, l'aplicació del model comú dissenyat normativament per la Generalitat pel que fa a la gestió d'aquests processos, requerirà la decisió voluntària per part de cada entitat local. El mateix principi exigeix que, per poder celebrar processos selectius conjunts per a diferents administracions, existeixi un acord previ de les entitats implicades sobre la fórmula de col·laboració aplicable, dins del marc regulador de les relacions interadministratives.

Capítol 2. Aspectes organitzatius de la funció de selecció

1. La radiografia que ens dona l'actual percepció que els agents implicats tenen de la vigent organització del sistema d'accés a l'ocupació pública, ens obliga a qüestionar-nos la seva eficàcia i a intentar proposar un nou model d'accés que, en la mesura del possible, tracti de donar solució i superar els problemes i aspectes foscos que el vigent model presenta.

2. Sobre la base del que preveuen els arts. 55 i 61.4 de la LEBEP, es proposa:

1. La creació d'un organisme tècnic i competent per a l'organització i execució dels processos selectius dels empleats públics al servei de les administracions públiques catalanes.
2. Que l'accés a l'ocupació pública es realitzi amb un escurpulos respecte dels principis d'agilitat, transparència mèrit i capacitat.

3. El model organitzatiu proposat no altera la facultat dels òrgans competents per al nomenament i la contractació del personal al servei del sector públic —competència que seguirà essent exercida per qui venia fent-ho fins ara— sinó que pretén oferir una alternativa a l'organització de la funció selectiva utilitzada fins ara.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

En el model comú de selecció, es proposa que l'activitat selectiva i la competència per a nomenar o contractar sigui portada a terme per instàncies diferents:

1. L'organització i detecció dels recursos de personal, correspondrà als òrgans competents de les administracions públiques.
 2. La funció de selecció seria exercida per l'organisme tècnic.
 3. La decisió del candidat que es vol nomenar o contractar, entre els aspirants que hagin superat el corresponent procés selectiu, correspondrà a l'administració en la qual s'integrarà l'empleat públic.
4. Les activitats que es considera que hauria d'exercir l'organisme tècnic de selecció són:
1. Activitat jurídica de la selecció: l'elaboració de l'oferta integrada d'ocupació, aprovació i publicació de convocatòries i les corresponents bases de selecció.
 2. Activitat material o tècnica de la selecció. És a dir, l'activitat consistent a executar cadascun dels processos selectius.
 3. L'avaluació i resolució dels processos selectius a través del corresponent òrgan o comissió de selecció.
5. Diferents figures organitzatives que es considera que pot emprar l'Administració de la Generalitat per atendre la funció de selecció:
1. A través d'un òrgan administratiu de la pròpia Administració de la Generalitat.
 2. A través d'un ens instrumental de l'Administració de la Generalitat que prengui la forma d'organisme autònom.
 3. A través d'un ens instrumental de l'Administració que prengui la forma d'una administració independent (o agència).

4. A través d'un consorci.

Capítol 3. Òrgans selectius

1. Les múltiples normes que regulen la composició i règim jurídic dels òrgans de selecció no han aconseguit fins ara garantir l'eficàcia de la seva actuació, l'objectiu de la qual és l'elecció de les persones més adequades per desenvolupar les funcions públiques, d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. Per aquest motiu, l'aparença de legalitat i el compliment de totes les formalitats establertes no han posat fi als problemes de desigualtat real dels processos i la desconfiança de la ciutadania.

2. Mesures concretes que es proposen per contribuir a la millora de l'eficàcia, l'encert i l'objectivitat en l'actuació dels òrgans selectius:

1. Unificar en un sol text les normes d'actuació i composició dels òrgans selectius.
2. Dotar els òrgans selectius de personal expert en tècniques selectives: aplicar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat en la recerca del millor candidat.
3. Crear òrgans permanents de selecció.
4. Crear òrgans de selecció descentralitzats o desconcentrats.
5. Incrementar el rigor en l'aplicació dels principis de composició i actuació dels òrgans selectius.
6. Aplicar la mateixa regulació als òrgans de selecció del personal interí i temporal.

Capítol 4. Contingut de les proves i mèrits a valorar

1. Des de la perspectiva del seu contingut, els actuals processos selectius són manifestament millorables. Per una banda, la manca d'estudis rigorosos en relació amb la utilització dels mètodes o instruments de selecció és una llacuna importantíssima que s'ha de començar a cobrir. I per altra, la complexitat i tecnificació dels instruments de selecció planteja un doble repte. El primer, respondre la pregunta clàssica, massa vegades obviada, de si s'ha sabut seleccionar bé, si s'ha mesurat bé allò que realment es volia mesurar en un procés de selecció concret; el segon fa referència a la necessitat de comptar amb veritables especialistes en el disseny i utilització dels instruments de selecció, fet que ha de contribuir a redimensionar el paper de juristes i gestors de personal.

2. Per millorar el contingut del processos de selecció, es poden posar en pràctica diferents mesures. A l'hora de fer-ho s'ha de tenir en compte tant la seva complexitat com la capacitat de l'organització per la seva gestió i, per sobre de tot, les possibles resistències pel fet d'anar en contra de la cultura dominant en cada entitat. Les mesures serien les següents:

1. Fer realitat l'adequació entre el contingut dels processos selectius i les funcions o tasques a desenvolupar.
2. Necessitat d'incorporar al nostre ordenament i aplicar, els principis de fiabilitat i validesa dels instruments de selecció.
3. Establir uns criteris mínims per garantir l'adequada utilització dels diferents sistemes i mètodes de selecció.
4. Revisar la utilització i contingut de les proves de coneixements basades en temaris.
5. Establir criteris mínims per a l'adequada utilització de tècniques de selecció controvertides: entrevistes i proves psicotècniques.

6. Repensar la valoració de mèrits en els processos selectius.

Capítol 5. Processos selectius singulars en l'àmbit de l'ocupació pública: la selecció amb participació d'empleats públics amb vincles preexistents al procés de selecció

1. En l'estructura d'aquest treball de recerca s'han identificat tres processos selectius el comú denominador dels quals és el mateix: els aspirants tenen un vincle funcional o laboral —permanent o no— amb l'administració que convoca el procés de selecció. En concret, ens referim als anomenats processos de funcionarització, la consolidació de l'ocupació temporal o precària i la promoció interna. En el primer supòsit, el personal que hi participa és laboral fix; en el segon pot tractar-se tant de funcionaris interins com a personal laboral temporal o, si s'escau, indefinits no fixos; finalment, en el tercer cas, pot anar referit tant al personal funcionari com al laboral, en principi en ambdós supòsits amb un vincle fix o permanent.

En tots tres supòsits es donen singularitats, de major o menor intensitat, en el procés de selecció, per regla general al voltant dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, que es veuen afectats, modulats o fins i tot restringits. En la funcionarització, el procés és clarament restringit, adreçat únicament als laborals fixos el lloc dels quals hagi estat readscribit a personal funcionari; en el segon supòsit —consolidació d'ocupació precària— es tracta de personal temporal o interí amb una certa prolongació en el temps en aquesta condició i on es vol valorar la seva experiència pràctica i aquesta antiguitat; en el cas de la promoció interna, és un procés en el qual el propi personal de l'administració hi participa, per mitjà d'un torn específic, per accedir a un cos o escala, o a una categoria o grup professional (funcionarial o laboral) superior.

2. Les propostes de desenvolupament normatiu i mesures concretes que es proposen en els abans referits supòsits es concreten en els següents apartats:

1. Desenvolupament normatiu de la funcionarització.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2. Contingut del procés selectiu ad hoc de funcionarització.
3. Regim jurídic del personal laboral no funcionaritzat.
4. Consolidació de l'ocupació i fórmules de precarietat.
5. Règim jurídic de la disposició transitòria 4a de la LEBEP a Catalunya.
6. El sistema selectiu de la promoció interna.
7. Altres aspectes de la promoció interna.

Capítol 6. Propostes per agilitar els processos selectius

1. La funció de selecció es desenvolupa d'una manera lenta i feixuga. Però no podem plantejar-nos l'adopció de cap mesura que, tot i ser susceptible d'agilitar els processos, pugui comportar una minva de la seguretat jurídica o la vulneració d'algun dels principis que amb caràcter bàsic contempla la legislació vigent.

2. Mesures concretes que es proposen per contribuir a dotar de més agilitat els processos selectius, tant de selecció de personal pròpiament dita com de reclutament:

1. Reduir el nombre de processos.
2. Anunciar de manera integrada, l'oferta d'ocupació pública de les diferents administracions així com les bases de les convocatòries.
3. Reduir el nombre d'aspirants que hi concorren.
4. Publicar amb més celeritat les convocatòries i millorar-ne la seva difusió.
5. Fixar la durada màxima de cadascuna de les fases dels processos selectius.
6. Incorporar millores en el disseny de les proves i en el procés de correcció.
7. Utilitzar més intensivament les tecnologies de la informació i la comunicació.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

8. Fer públics els resultats de l'explotació de les dades obtingudes relatives a la durada mitjana dels processos.

Capítol 7. La necessitat de dotar-se d'un sistema d'informació

1. Resulta imprescindible, amb la perspectiva del disseny d'un sistema de selecció comú per al personal de la Generalitat i dels ens locals, disposar d'informació fidedigna. És essencial a aquest efecte, tenir a l'abast una base de dades tan completa com sigui possible, que inclogui les més actuals però també sèries històriques, per tal de poder apreciar-hi tendències.

2. Constituiria una millora sensible respecte de la situació actual, la creació d'un portal públic dedicat en exclusiva a l'ocupació pública a Catalunya (POPC), que oferís informació fidedigna i en temps real a qualsevol persona interessada i que habilités a dur a terme directament alguns dels tràmits essencials dels processos. En l'actualitat no existeix cap eina d'aquestes característiques que integri totes les administracions del territori català que convoquen processos de reclutament o de selecció de personal, cosa que constitueix un lamentable dèficit.

3. El portal (POPC) hauria de reunir un seguit de característiques:

1. Respondre a un model flexible.
2. Basar-se en un sistema cooperatiu.
3. Emprar una base de dades única.
4. Utilitzar plantilles predefinides.
5. Fer servir atributs globals (per a tothom) i també sectorials.
6. Permetre consultes simples i complexes.
7. Preveure que l'accés a determinats camps de la informació continguda en la pàgina de resultats de les cerques sigui restringit.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

4. La base de dades convindria dissenyar-la de manera que qualsevol de les dades que s'hi continguin es pugui interrelacionar, incorporant-ne fins i tot un tractament gràfic sobre el territori. Totes les dades s'obtidran a través del POPC.

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

ABREVIATURES

AGE	Administració General de l'Estat
AN	Audiència Nacional
Art.	Article
Arts.	Articles
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOP	Butlletí Oficial de la Província
CA.	Comunitat Autònoma
CC.AA.	Comunitats Autònomes
CE	Constitución española, de 27 de diciembre de 1978
CEBEP	Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIR	Comisión Interministerial de Retribuciones
CNL	Consorci de Normalització Lingüística
CSP	Comisión Superior de Personal
DA	Disposició addicional
DAPD	Decret 66/1999, de 9 de març, sobre l'accés a la funció pública de les persones amb discapacitat i dels equips de valoració multiprofessional
DCC	Decret 161/2002, d'11 de juny, sobre l'acreditació del coneixement del català i l'aranès en els processos de selecció de personal i de provisió de llocs de treball de les administracions públiques de Catalunya
DF	Disposició final
DMEGC	Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DT	Disposició transitòria
EA	Estatuto de Autonomía

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

EAC	Llei Orgànica 6/2006, de 20 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya
EAPC	Escola d'Administració Pública de Catalunya
EE.LL.	Entitats locals
ET	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba la Ley del Estatuto de los trabajadores
FJ	Fonament jurídic
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ISPC	Institut de Seguretat Pública de Catalunya
JS	Jutjat Social
LAEMSP	Ley 28/2006, de 18 de juliol, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos
LAESP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LAUPD	Ley 5/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LEBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público
LETT	Ley 14/1994, de 1 de junio, por el que se regulan las empresas de trabajo temporal
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas
LLBFP	Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública
LMRLC	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
LOIMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LORAP	Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales
LRJAGC	Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya
LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común
OM	Ordre Ministerial

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

POPC	Portal de l'Ocupació Pública de Catalunya
RD	Reial Decret
RDGIP	Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles del Estado
RDL	Reial Decret Llei
RDLeg	Reial Decret Legislatiu
RDRAL	Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local
RDSAL	Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local
RGIPP	Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión y promoción profesional de los funcionarios civiles del Estado
RI	Resolució interlocutòria
RITC	Resolució interlocutòria del Tribunal Constitucional
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals
RPSEL	Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals
RSGC	Decret 28/1986, de 30 de gener, de Reglament de selecció de personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya
S	Sentència
SAN	Sentència de l'Audiència Nacional
SS	Sentències
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
TC	Tribunal Constitucional
TREEMP	Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana
TRLFPC	Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
TS	Tribunal Suprem

**Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració
de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya**

TSJ	Tribunal Superior de Justícia
TUFPC	Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública
UD	Unificació de doctrina
UE	Unió Europea

**Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració
de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya**

ÍNDEX GENERAL

Continguts.....	4
Presentació.....	5
Capítol 1. L'ordre competencial i el marc legal en matèria de selecció dels empleats públics	
<i>Josep Aldomà Buixadé</i>	8
1.1. Introducció	8
1.2. Antecedents.....	10
1.3. El nou repartiment competencial	16
1.3.1. Interiorització del règim local i de la funció pública local dins l'EAC 2006 com a condició necessària per a construir un model de selecció comú	18
1.3.2. Integració del personal dels ens locals dins la LEBEP. Relació amb la legislació bàsica de règim local	21
1.4. Competències de la Generalitat en matèria de selecció dels empleats públics	28
1.4.1. Consideracions generals sobre el caràcter bàsic dels preceptes de la LEBEP sobre selecció	28
1.4.2. Delimitació de competències a partir de l'art. 136 de l'EAC 2006	30
1.4.3. Aplicació dels preceptes de la LEBEP sobre selecció a Catalunya	35
1.5. La salvaguarda del principi d'autonomia local.....	40
Capítol 2. Aspectes organitzatius de la funció de selecció	
<i>Lola Miró Folgado</i>	48
2.1. Introducció	48
2.2. Diagnòsi de la situació actual	49
2.3. El principis que han d'informar l'organització de la funció de selecció	52
2.3.1. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha de ser capaç d'agilitar el procés d'accés a la funció pública	54
2.3.2. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha de dotar de transparència el procés d'accés a l'ocupació pública	55

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

2.3.3. L'organització de la funció de selecció que es proposa ha d'assentar l'accés a la funció pública en el mèrit i la capacitat dels aspirants	57
2.4. La creació d'un organisme tècnic i permanent de selecció	58
2.4.1. Quina forma jurídica ha d'adoptar l'organisme tècnic de selecció	59
2.4.2. Algunes experiències comparades	68
2.4.2.1. Els Estats Units	68
2.4.2.2. La Unió Europea	69
2.5. La gestió d'algunes de les activitats que integren la funció de selecció	72
2.5.1. L'aprovació de l'oferta d'ocupació pública pels òrgans de govern competents i l'elaboració de l'oferta d'ocupació integrada per l'organisme tècnic de selecció	73
2.5.2. La modificació de l'oferta d'ocupació pública aprovada per l'òrgan de govern competent	73
2.5.3. L'execució de l'oferta d'ocupació integrada dins el termini màxim d'un any, comptador des de la seva publicació	75
2.5.4. La convocatòria de les places compromeses a l'oferta d'ocupació integrada i fins a un 10% addicional	76
2.5.5. La possibilitat que l'organisme tècnic porti a terme la selecció del personal laboral	77
2.6. El nomenament o la contractació del candidat	79
2.7. La selecció del personal temporal	81
2.8. Els problemes que pot comportar un model comú de selecció	83
2.8.1. L'elaboració de la plantilla	83
2.8.2. L'adequació entre el contingut dels processos de selecció i les funcions o tasques a desenvolupar	84
2.8.3. La cobertura de les vacants dels diferents àmbits territorials	86
Capítol 3. Òrgans selectius	
<i>Eva Comellas Batet</i>	89
3.1. Introducció	89
3.2. Marc normatiu vigent	90
3.3. Òrgans de selecció: composició i organització territorial	92
3.3.1. Òrgans de selecció permanents o no permanents	92
3.3.2. Tribunals descentralitzats o desconcentrats	95
3.4. Principis d'actuació dels òrgans selectius	97
3.4.1. El principi d'imparcialitat	97
3.4.1.1. La imparcialitat formal	97
3.4.1.2. Abast de la prohibició de participació de determinades persones en els òrgans de selecció	100
3.4.1.3. La imparcialitat material	107
3.4.2. El principi de professionalitat	108
3.4.3. El principi de responsabilitat	110
3.4.4. La composició paritària	113
3.5. Règim jurídic aplicable als òrgans selectius	115
3.5.1. Nombre de membres i participació de membres designats per l'EAPC	115
3.5.2. Funcionament dels òrgans selectius	116

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

3.6. Els membres dels òrgans selectius	118
3.6.1. Combinacions en la configuració dels tribunals	120
3.6.2. Personal permanent i no permanent	121
3.6.3. El personal assessor	124
Capítol 4. Contingut de les proves i mèrits a valorar	
<i>Manuel Férez Fernández</i>	126
4.1. Introducció: breu balanç de la situació actual i identificació de les línies prioritàries de treball.	126
4.1.1. Sobre la conveniència de recuperar algunes preguntes bàsiques.....	126
4.1.1.1. Per què mesurar?.....	126
4.1.1.2. Què mesurar?.....	127
4.1.1.3. Com mesurar?	129
4.1.2. Tres grans línies de treball.....	130
4.1.2.1. La reconducció de la posada en pràctica dels processos de selecció	131
4.1.2.2. L'aprofitament de les possibilitats que ofereix el marc jurídic per estructurar i dotar del contingut adequat els processos de selecció.....	131
4.1.2.3. La necessitat d'incorporar al nostre ordenament i aplicar els principis de fiabilitat i validesa dels instruments de selecció.....	132
4.2. El principal paràmetre per avaluar qualsevol procés de selecció: l'adequació entre el contingut dels processos selectius i les funcions o tasques a desenvolupar	135
4.2.1. La prèvia delimitació de les funcions i tasques a desenvolupar: el paper del lloc de treball com a condicionant del contingut dels processos de selecció	136
4.2.2. Identificació dels elements a tenir en compte per valorar la idoneïtat dels aspirants.....	140
4.3. Criteris mínims per garantir l'adequada utilització dels diferents sistemes i mètodes de selecció	143
4.3.1. Consideracions preliminars	144
4.3.1.1. Sobre la conveniència d'establir uns criteris mínims per garantir l'adequada utilització dels diferents sistemes i instruments de selecció.....	144
4.3.1.2. La necessitat de superar el fals debat en relació amb els sistemes de selecció.	146
4.3.1.3. El debat sobre les tècniques per assegurar l'objectivitat i racionalitat dels processos selectius.	147
4.3.2. Proves de coneixements basades en temaris.....	149
4.3.3. Tècniques controvertides: entrevistes i proves psicotècniques.....	151
4.3.3.1. La realització d'entrevistes	151
4.3.3.2. Proves psicotècniques.....	154
4.3.4. Formació i període de prova vinculats als processos de selecció.....	157
4.3.4.1. Els cursos de formació.	157
4.3.4.2. Un període de prova.	158
4.3.5. La valoració de mèrits en els processos selectius	160
Capítol 5. Processos selectius singulars en l'àmbit de l'ocupació pública: la selecció amb participació d'empleats públics amb vincles pre-existents al procés de selecció	
<i>Xavier Boltaina Bosch</i>	162
5.1. Introducció	162

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

5.2. La funcionarització	164
5.2.1. Diagnosi del sistema jurídic de la funcionarització a l'entrada en vigor de la LEBEP	164
5.2.2. La implementació del sistema vigent de funcionarització a Catalunya i la LEBEP	167
5.3.3. Propostes de desenvolupament normatiu	168
5.3. La consolidació de l'ocupació temporal o interina	174
5.3.1. Diagnosi del sistema jurídic de consolidació de l'ocupació temporal o interina a l'entrada en vigor de la LEBEP	174
5.3.2. La implementació del sistema vigent de consolidació de l'ocupació temporal o interina a Catalunya i la LEBEP.....	175
5.3.3. Propostes de desenvolupament normatiu	177
5.3.3.1. Desenvolupament de la DT 4a en relació a les figures de funcionari interí i laboral temporal previstes en els arts.10 i 11 LEBEP	177
5.3.3.2. La lliure concurrència dels participants en els processos de consolidació.....	179
5.3.3.3. El caràcter potestatiu de la política prevista en la DT 4a mereix per la llei catalana un aclariment o regulació.....	179
5.3.3.4. Incorporació de mesures de consolidació en favor del personal precari ingressat a l'Administració amb posterioritat a l'1 de gener de 2005.....	180
5.3.3.5. El concurs-oposició com a fórmula dels processos de consolidació	181
5.3.3.6 La LEBEP ha oblidat la problemàtica del personal indefinit no fix a l'hora de regular els processos de consolidació.....	182
5.3.3.7. Les polítiques de consolidació i les borses de treball o llistes d'espera	184
5.4. La promoció interna	186
5.4.1. Diagnosi del sistema jurídic de la promoció interna a l'entrada en vigor de la LEBEP	186
5.4.2. La implementació del sistema vigent de carrera a Catalunya i la LEBEP	187
5.4.3. Propostes de desenvolupament normatiu	189
5.4.3.1. La promoció interna com a procés selectiu	189
5.4.3.2. L'àmbit subjectiu de la promoció interna	190
5.4.3.3. El caràcter no obert del procés selectiu	190
5.4.3.4. Exigència d'anys de serveis prestats en el cos de funcionaris	191
5.4.3.5. La regulació de la promoció horitzontal	191
5.4.3.6. La promoció interna creuada	192
5.4.3.7. La promoció del personal laboral.....	192
5.4.3.8. Determinació dels cossos i escales als que es podrà accedir per promoció interna	193
5.4.3.9. L'exigència de titulació.....	194
5.4.3.10. L'exigència d'antiguitat	195
5.4.3.11. Situació administrativa requerida per a la promoció interna	196
5.4.3.12. Exempció d'alguns requisits en les proves selectives de promoció interna.....	196
5.4.3.13. Percentatge de reserva de places per promoció interna	197
5.4.3.14. La provisió de llocs de treball derivat de la promoció interna.....	200
5.4.3.15. El foment de la promoció interna.....	200
Capítol 6. Propostes per agilitar els processos selectius	
<i>Joaquim Valls Arnau</i>	201
6.1. Introducció	201
6.2. Mesures per agilitar els processos.....	204
6.2.1. Reduir el nombre de processos.....	205

Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya

6.2.2. Anunciar de manera integrada, l'oferta d'ocupació pública de les diferents administracions així com les bases de les convocatòries	212
6.2.3. Reduir el nombre d'aspirants que hi concorren	212
6.2.4. Publicar amb més celeritat les convocatòries i aconseguir millorar-ne la seva difusió.....	213
6.2.5. Fixar la durada màxima de cadascuna de les fases dels processos selectius.....	217
6.2.6. Incorporar millores en el disseny de les proves i en el procés de correcció	218
6.2.7. Utilitzar més intensivament les tecnologies de la informació i la comunicació en les diferents fases dels processos.....	219
6.2.8. Fer públics els resultats de l'explotació de les dades obtingudes relatives a la durada mitjana dels processos.....	221
Capítol 7. La necessitat de dotar-se d'un sistema d'informació	
<i>Joaquim Valls Arnau</i>	222
7.1. Introducció	222
7.2. El Portal de l'Ocupació Pública a Catalunya (POPC)	223
7.2.1. Trets definidors	223
7.2.2. Avantatges	228
7.3. La base de dades	229
7.3.1. Característiques.....	229
7.3.2. Dades a incloure a la base.....	230
7.3.3. Exemples de resultats de cerques	231
7.4. Prototip del Portal de l'Ocupació Pública a Catalunya	233
Conclusions	237
Abreviatures	246
Índex general.....	250