

## INTRODUCCIÓ A LA SECCIÓ MONOGRÀFICA SOBRE ELS REPTES DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

Clara Isabel Velasco Rico\*

### 1 Bufen vents de canvi per a la funció pública

El monogràfic de la *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 65) que segueix aquesta breu introducció aborda, des de diferents prismes, un dels temes centrals de la discussió acadèmica i política actual en matèria d'Administració pública tant a Catalunya com a l'Estat. Ens referim al debat sobre la reforma de l'ocupació pública, qüestió àmpliament debatuda en els darrers temps, just quan es compleixen set anys de l'aprovació de Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 de octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP), i quinze anys de la promulgació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, ja derogada. Com palesa la contribució referida al Regne Unit, altres països del nostre entorn també estan immersos en processos de reflexió i de canvis normatius.

La gestió de la pandèmia i de la postpandèmia ha posat de manifest o ha fet aflorar determinades mancances, algunes d'històriques, en el funcionament de les administracions públiques relacionades amb el personal al seu servei. Cal entomar aquestes deficiències per garantir una gestió dels serveis públics en harmonia amb els principis constitucionals i legals que la inspiren.

Els temes que preocupen en l'actualitat als responsables de dissenyar les polítiques públiques en aquesta matèria creiem que pivoten bàsicament sobre quatre punts.

En primer lloc, sobre el sistema d'accés a la funció pública i sobre els perfils professionals que necessita reclutar l'Administració pública del segle XXI, també en relació amb l'anomenat "personal directiu".

En segon lloc, i en connexió amb el que acabem d'apuntar, la gestió de diversos serveis públics, absolutament col·lapsats, durant la pandèmia de la covid-19 ha generat dubtes sobre la capacitat digital dels treballadors públics, i s'han alçat veus que advoquen per la seva millora en una era de canvis tecnològics vertiginosos (ús d'algorismes, de sistemes d'intel·ligència artificial i d'una àmplia diversitat d'eines que configuren l'anomenada "administració digital") que afecten de ple l'activitat de les administracions públiques.

En tercer lloc, en els darrers anys s'ha emfasitzat la necessitat d'estabilitzar una massa de servidors públics en situació d'interinitat i, a la vegada, d'arbitrar procediments que equilibrin els drets i interessos d'aquest col·lectiu amb el respecte degut als principis que han de regir l'accés a la funció pública (igualtat d'oportunitats, mèrit, capacitat i objectivitat en el procés de selecció), a fi de complir amb les directrius de la UE en la matèria.

Finalment, s'ha posat l'accent –fins i tot en premsa no especialitzada– en la dificultat de trobar funcionaris i personal laboral, sobretot per part dels ens territorials locals en zones de baixa densitat poblacional o en risc de despoblament, per cobrir determinats llocs especialment qualificats, i en com això altera el funcionament normal de les administracions.

\* Clara Isabel Velasco Rico, professora agregada Serra Hünter de Dret Administratiu a la Universitat Pompeu Fabra i secretària del Comitè Editorial de la *Revista Catalana de Dret Públic*. [clara.velasco@upf.edu](mailto:clara.velasco@upf.edu).

Aquests quatre punts es superposen a la pràctica i generen dinàmiques veritablement complexes de resoldre. Amb tot, les contribucions que conté el monogràfic sobre els reptes de l'ocupació pública ofereixen propostes valuoses i interessants per encarar-los.

## 2 Accés a la funció pública, reducció de la temporalitat i disseny de les oposicions

Actualment, està en procés de revisió el sistema d'accés a la funció pública, tradicionalment sostingut sobre el pilar dels processos d'oposicions. Cal recordar que el sistema d'accés a la funció pública a través d'oposicions entronca directament amb el model d'administració burocràtica weberiana, on els servidors públics, en un entorn estable, desenvolupen tasques repetitives condicionades per un procediment preestablert. En aquest model els funcionaris es seleccionen pels seus coneixements i per la seva qualificació tècnica especialitzada, demostrada pels candidats mitjançant exàmens i/o certificadors acreditatius.

Justament, un dels mals que ha patit el sistema actual d'accés a la funció pública és que el que havia de ser el procediment ordinari –l'oposició– ha passat gairebé a ésser la via excepcional per accedir-hi. El manteniment d'un alt índex de temporalitat –artificial, en el sentit que ha estat una situació creada per decisions polítiques– en la funció pública ha desembocat en el fet que, en multitud d'ocasions, els procediments de selecció i accés no s'han ajustat als procediments ordinaris –concurs o concurs oposició lliures– a fi d'assolir la condició de funcionari o la categoria de contractat laboral fix. Això ha comportat dures crítiques doctrinals i, en part, sindicals, atès que els procediments alternatius emprats no garantirien de forma suficient els principis d'igualtat d'oportunitats, mèrit i capacitat. Igualment, el fet que en moltes ocasions, en amplis sectors, s'hagin emprat concursos oposicions per accedir a la funció pública i promocionar-hi també ha comportat retrets doctrinals, ja que el mèrit que més s'acostuma a puntuar és l'antiguitat en el servei.

Els amplis i recents processos d'estabilització del personal interí i la normativa que els empara tampoc han escapat d'aquestes crítiques. Només cal veure les contundents opinions expressades per alguns sectors doctrinals sobre la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'àmbit públic. Amb tot, en teoria, en la Llei esmentada, d'acord amb la interpretació que n'ha fet la Secretaria d'Estat de Funció Pública, es dissenya un procés obert per accedir a la funció pública (tant si s'empra el concurs oposició com si s'empra el concurs de mèrits), ja que permet que qualsevol ciutadà –hagi prestat o no serveis a l'administració convocant, o els hagi prestat en una altra administració– pugui concórrer-hi. A la pràctica, no obstant, per diversos condicionants, les opcions reals de tenir èxits dels candidats aliens a l'administració convocant poden resultar ser ínfimes.

Altres crítiques al sistema d'oposicions tradicionals posen el focus en el tipus de contingut i coneixement, purament memorístic i normatiu, que s'exigeix als candidats, que no permet avaluar de manera correcta o adequada les habilitats i competències exigides pel lloc que es pretén ocupar. En aquest context s'estan explorant vies alternatives per donar publicitat i difondre els processos de captació de professionals i per dissenyar les oposicions a partir de processos àgils i transparents que tinguin en compte els mètodes més adients per avaluar aquestes *soft skills* en l'àmbit de la funció pública. Les seves propostes –totalment compatibles amb la lletra i l'esperit de la llei– podrien ser un element per revitalitzar els principis que han de regir la selecció del personal al servei de les administracions públiques.

## 3 Nous perfils i més formació en les administracions públiques digitals del segle XXI

A més, aquests nous dissenys dels processos d'oposicions que es proposen també haurien de permetre a les administracions captar perfils que sovint costa que mostrin interès per treballar en el sector públic. Ens referim a tots els professionals relacionats amb les tecnologies disruptives que actualment comencen a utilitzar les administracions públiques (*big data*, algorismes, sistemes d'intel·ligència artificial, cadenes de blocs, etc.). A parer nostre, és urgent repensar els processos de selecció per a l'ocupació pública en tant que, com ja s'ha dit, per la configuració i pel contingut dels temaris, els processos actuals no es consideren apropiats per seleccionar uns perfils professionals que han esdevingut ja absolutament imprescindibles. L'Administració necessita personal expert per desenvolupar, gestionar i controlar els usos i les eines d'intel·ligència artificial i de programari intel·ligent. També està mancada d'empleats formats en l'anàlisi de dades, d'enginyers de

programari, de programadors, de matemàtics, de físics i d'un llarg etcètera de perfils professionals la captació dels quals, fins ara, no ha estat prioritària per part del sector públic. A més, s'hauria de pensar en un redisseny atractiu de la carrera professional en l'àmbit públic per poder atreure aquest tipus de personal i per garantir la motivació dels treballadors que ja hi presten serveis. Potser l'Administració no pot competir en remuneració amb el sector privat en segons quins àmbits, però sí que pot dissenyar i oferir altres al·licients.

D'altra banda, caldria adoptar mesures que garanteixin una correcta formació del personal al servei de les administracions públiques sobre les tecnologies disruptives i que els capacités en l'ús de les noves eines de l'administració digital, a fi que aquest col·lectiu tingui presents quines implicacions i quins riscos comporten respecte dels drets dels ciutadans.

Aquesta necessitat de trobar nous perfils professionals per a les administracions conviu amb una mancança històrica que encara no s'ha resolt de forma satisfactòria ni en l'àmbit de l'Estat ni en l'autonòmic. Ens referim a la figura dels directius públics professionals, que no acaba de desplegar-se i normalitzar-se en el conjunt de l'engranatge administratiu malgrat els possibles efectes positius que tindria en el funcionament del sistema. Recordem que el legislador bàsic estatal deixa a criteri de la potestat d'autoorganització de cada administració pública la delimitació de l'abast de la direcció pública, determinant quins llocs de treball són considerats de direcció i quines competències, aptituds i habilitats haurien de tenir les persones que els ocupen. Un dels problemes principals d'aquesta figura i que impedeix la seva consolidació pacífica rau en el fet que el criteri exigít legalment de la "idoneïtat" (art. 13 TREBEP) –per al desenvolupament de les funcions que se li encarreguin– ha estat interpretat pels responsables polítics de la selecció com a sinònim d'afinitat política, cosa que ha provocat múltiples disfuncions i desconfiança envers la figura.

#### **4 Una regulació de l'ocupació pública que s'adapti a les necessitats d'administracions públiques diverses**

Finalment, les preocupacions actuals en matèria d'ocupació pública passen també per la necessitat d'establir una regulació que sigui suficientment flexible per adaptar-se a les necessitats d'administracions de diferents mides i que despleguen les seves competències en territoris amb situacions socioeconòmiques molt diverses.

Un problema que s'arrossega des de fa dècades és la incapacitat o la impossibilitat material dels municipis de menor població per prestar els serveis públics obligatoris i per gestionar de manera eficaç l'Administració municipal. Aquest problema s'ha resolt tradicionalment recorrent a fórmules de prestació de serveis consorciades o mancomunades. Però una vessant d'aquesta problemàtica té també a veure amb les dificultats per captar i fixar empleats públics en aquests territoris, que sovint estan despoblats o en risc de despoblació. La regulació actual no està pensada per dissenyar alternatives que facilitin la superació d'aquesta situació –ni permet fer-ho–, i tampoc no ho està la normativa relativa als funcionaris locals amb habilitació nacional i als seus processos de selecció.

Només cal llegir la premsa<sup>1</sup> per comprovar amb preocupació com, a Catalunya, dels 1.520 llocs de secretaris, interventors o tesorers, només un 39 % està cobert. La resta de places es cobreixen amb funcionaris no habilitats o amb nomenaments "accidentals" i amb personal interí. Els factors que han contribuït a generar aquesta situació es poden situar en dos plans diferents.

En primer lloc, no es pot dubtar que aquesta situació és parcialment el resultat de la decisió de centralitzar, a Madrid, en mans del Ministeri d'Administracions Públiques, el procés de selecció dels aspirants als cossos de funcionaris amb habilitació nacional des del 2013. D'una banda, el Ministeri no està obrint les convocatòries al ritme necessari per pal·liar la manca d'aquests empleats públics en gran part del territori, professionals sense els quals la gestió de l'Administració local es paralitza. D'altra banda, el fet d'haver-se de desplaçar a Madrid per superar les oposicions és un factor que pot inhibir l'interès dels potencials candidats catalans.

<sup>1</sup> Cedó, Fede. (2022, 11 de novembre). [Parálisis en los ayuntamientos catalanes por la falta de funcionarios habilitados](#). *La Vanguardia*.

En segon lloc, aquesta situació també s'explica per les dificultats d'oferir sous atractius i carreres professionals adequades per part dels petits municipis, que no poden competir ni en sous ni en altres avantatges amb els atractius de les grans ciutats o d'altres administracions locals amb molts més recursos.

Qualsevol pla de reforma de l'ocupació pública que es vulgui endegar hauria de tenir en compte com a mínim els reptes que s'acaben d'apuntar, perquè no es pot oblidar que el bon funcionament de les administracions públiques depèn en gran mesura dels professionals que hi presten servei.