

REFORMES EN LA FUNCIÓ PÚBLICA LOCAL. Una aproximació a la llum de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic de 2007.

Seminari de Dret Local.- Federació de Municipis de Catalunya. 19 d'octubre de 2007.

Xavier Boltaina Bosch.

Director de Recursos Humans de l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona.

Professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.

1.- Una aproximació al marc jurídic¹.

El marc jurídic que regula la funció pública local catalana és constituït per una pluralitat de normes, fonamentalment d'origen estatal i autonòmic, però també s'hi pot esmentar la facultat reglamentària de cadascuna de les entitats locals així com la negociació col·lectiva que es pugui donar en el si d'aquestes, que en el cas de Catalunya té una forta presència a tots els nivells, fins i tot en els petits i mitjans municipis.

El primer bloc de normes són aquelles que han estat dictades per l'Estat i adreçades al personal de les Administracions Públiques, incloses les locals. Al capdavant de totes elles, cal esmentar l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) aprovat per la Llei 7/2007 de 13 d'abril, que per la seva finalitat i contingut comporta la introducció de modificacions importants en el nostre sistema d'ocupació pública i permet afirmar que en el futur, amb el seu desenvolupament legislatiu autonòmic i normatiu específic, implicarà destacades transformacions de les estructures de recursos humans de les Administracions locals existents fins al moment de la seva aprovació. La dificultat en la seva aplicació immediata, en entrar en vigor al cap d'un mes de la seva publicació, ha suposat l'aprovació d'algunes normes interpretatives, com és el cas de les instruccions estatals de 5 de juny de 2007 per a l'aplicació de l'EBEP².

¹ Aquest document estat actualitzat a octubre de 2007, per la qual cosa inclou les previsions de la Llei 7/2007 de 13 d'abril d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, però no així el futur desenvolupament que d'aquest pugui donar-se tant en l'àmbit estatal com autonòmic català, llevat d'alguna referència puntual que efectuem en el peu de pàgina nr.2.

² Les instruccions de 5 de juny de 2007 per a l'aplicació de l'EBEP en l'àmbit de l'Administració de l'Estat han estat publicades per Resolució de 21-6-2007 de la Secretaria General per a l'Administració Pública (BOE núm.150, de 23 de juny de 2007). A Catalunya, hi comptem amb la Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de l'EBEP de la secretaria de funció pública i modernització de data 6 de juny de 2007. Un altre element de referència interpretativa ha estat la Circular nr.6 sobre l'EBEP aprovada per la Generalitat

Malgrat el caràcter de norma bàsica que suposa l'EBEP i la seva voluntat de constituir-se en un conjunt normatiu essencial en el nostre sistema d'ocupació pública, cal esmentar igualment a hores d'ara la vigència d'altres normes que parcialment mantenen la seva vigència en tant en quan no es produeixi la seva derogació total o el desenvolupament del referit EBEP.

En concret, hi destacarem la Llei 30/1984 de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública (LMRFP) –que malgrat haver quedat molt afectada per l'EBEP, manté parcialment la seva vigència- i la Llei 53/1984 de 26 de desembre, d'Incompatibilitats (LI), així com també en alguns preceptes vigents la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat de 1964 i la Llei 9/1987 de 12 de juny d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal de l'Administració (LORAP). Totes varen ser objecte de diverses modificacions des de la seva promulgació, en algun cas de forma reiterada, com és el cas de la LMRFP³ i finalment, han sofert una derogació parcial important –a excepció de la LI- a través de l'EBEP, per bé que continuen vigents alguns –no pocs, en alguns casos- dels seus preceptes, si més no en tant en quan no es desenvolupi de forma completa l'Estatut Bàsic.

El segon conjunt de normes són les que han estat promulgades per l'Estat, adreçades específicament al personal de les Corporacions locals, ja sigui de forma exclusiva o bé com a preceptes que regulen l'ocupació pública dins de disposicions generals que fixen el règim local. Hi destaquen – a banda dels preceptes de l'EBEP específicament adreçats a les entitats locals- la LBRL i el TRRL, encara que afectades per l'Estatut Bàsic que ha derogat alguns dels seus preceptes reguladors del règim de la funció pública local⁴.

Amb caràcter específic, cal esmentar el R.D. 896/1991 de 7 de juliol, sobre selecció de funcionaris locals i el R.D. 861/1986 de 25 d'abril, sobre règim retributiu dels referits funcionaris; pel que fa a un grup específic d'ells –els funcionaris d'habilitació de caràcter nacional- especialment hi destaca el R.D. 1174/1987 de 18 de setembre, que regula el seu règim jurídic. Tota aquesta normativa ha estat, igualment, objecte de modificacions posteriors a la seva aprovació i ho serà de nou en el futur un cop es desenvolupi l'EBEP. Un detall a remarcar, de les dues primeres, es que molts dels preceptes que la conformen són bàsics, la qual cosa ha suposat una invasió en ocasions aclaparadora en el marc de competències autonòmiques, sense que s'hagi fet èmfasi suficientment per part de les Comunitats Autònomes el desgavell que ha suposat en la gestió dels recursos humans. Tanmateix, totes elles han d'entendre's

Valenciana.

³ Hem contabilitzat trenta-sis modificacions directes des de la seva promulgació fins a abril de 2007. En algun cas, es varen produir cinc efectuades per diverses lleis en el període comprès entre el novembre i desembre de l'any 2003.

⁴ En concret, de la LBRL s'ha derogat l'art.92 i el Capítol III del Títol VII. Pel que fa al TRRL, és derogat el

reinterpretades –o fins i tot, en alguns dels seus preceptes, deduir la derogació- per l'EBEP, en modificar de forma important qüestions referides a la selecció i, sobre tot, el règim retributiu del funcionari.

Un tercer bloc de normes estatals el conforma aquelles que són d'aplicació a l'Administració local però també, sovint, a la resta d'Administracions i fins i tot al sector privat. Així, entre d'altres, la Llei Orgànica 11/1985 de 2 d'agost, de Llibertat Sindical, la Llei 31/1995 de 8 de novembre, de Prevenció de Riscos Laborals i, evidentment, el R.D. Legislatiu 1/1995 de 24 de març pel que s'aprova l'Estatut dels Treballadors (ET), d'aplicació al personal laboral de l'Administració; en aquest darrer cas, però, s'ha de destacar que l'EBEP introdueix normes específiques per als treballadors de l'Administració que comporten la inaplicació parcial d'alguns preceptes de l'ET, com és el cas del règim disciplinari o de negociació col·lectiva. No oblidarem, finalment, el R.D Legislatiu 1/1994, de 20 de juny, que aprova la Llei General de Seguretat Social (LGSS), d'aplicació a treballadors i funcionaris locals, un cop desapareguda la MUNPAL l'any 1993.

Així mateix, la Generalitat de Catalunya, en l'exercici de les competències que li atribuïa l'art. 10.1 de l'Estatut d'Autonomia de 1979, ha promulgat –abans de l'entrada en vigor de l'EBEP- normes específiques reguladores de la funció pública local. Hi destacarem tres blocs en particular:

a) els inicials arts. 290 a 313 de la Llei 8/1987 de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya – modificada entre d'altres, per les lleis 9/1994 i 1/1998 i pel Decret Legislatiu 13/1994-. La Llei Municipal de 1987 ha estat substituïda l'any 2003 per un nou text refós (Decret Legislatiu 2/2003 de 28 d'abril, TRLMC) –pel que fa a la matèria objecte d'aquest capítol, vegeu arts. 282 a 306-, que en alguns supòsits ha acceptat acríticament la posició estatal de considerar bàsiques determinades normes reglamentàries, assumint-ho en la pròpia Llei catalana. Finalment cal esmentar el Reglament de Personal al servei de les entitats locals de Catalunya (RPSELC), aprovat per Decret 214/1990 de 30 de juliol, i modificat pels decrets 8/1991 de 7 de gener i 144/1994 de 14 de juny.

Sobre aquesta última norma reglamentària –de gran extensió, potser la que més de tot el panorama de la funció pública a Espanya⁵-, hem d'expressar seriosos dubtes al voltant de nombrosos dels seus articles, que no s'han adequat a reformes legals i reglamentàries posteriors, per la qual cosa l'operador jurídic haurà de ser especialment prudent en la seva aplicació i ens porta a defensar la seva urgent derogació o, si més no, una profunda reforma. Incertesa que s'ha aprofundit després de la STSJ de Catalunya de 11 de

Capítol III del Títol VII.

⁵ El Reglament comptava amb un total de 344 articles, 6 DA i 3 DT, abans de que fossin declarats nuls alguns d'ells a través de sentència judicial del TSJ de Catalunya de l'any 2002.

juny de 2002, que ha declarat nuls aproximadament quasi 30 articles, de forma total o parcial⁶ i, definitivament, després de la promulgació de l'EBEP, de tal manera que es pot afirmar que a hores d'ara, el RPSELC constitueix un text aparentment vigent però en una gran part d'ell d'impossible aplicació per part dels ens locals catalans.

b) el Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa del Text únic en matèria de Funció Pública de Catalunya (TUFPC)⁷. El TUFPC únicament és d'aplicació al personal de les Corporacions locals catalanes “*en els termes que estableix la legislació sobre funció pública local*” (art. 2.2.c), el que suposa, en ocasions, dificultats i disfuncions. Tanmateix, l'art. 300.1 del TRLMC estableix una previsió que aclareix nombrosos dubtes i s'ha de tenir molt present a l'hora de triar –entre el ventall de normes vigents- aquella que és d'aplicació: el règim estatutari dels funcionaris locals ha de ser idèntic al dels funcionaris de la Generalitat en tot allò que es refereix a l'adquisició i pèrdua de la seva condició, les situacions administratives, els drets sindicals i de participació, les vacances, les llicències i els permisos, els deures i les responsabilitats i el règim disciplinari. Altres normes específiques han fixat aquest règim d'equivalència també de forma expressa com es el cas de la Llei 8/2006 de 5 de juliol de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del “*personal al servei de les Administracions Públiques de Catalunya*”, aplicable també a les entitats locals.

c) el tercer bloc el compon fonamentalment la Llei 16/1991 de 10 de juliol, de Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya, que ha estat modificat per les Lleis 25/1998, 5/2000 i 4/2003 i que s'ha de completar pel molt important Decret 233/2002 de 25 de setembre de Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals catalanes⁸.

Dins d'aquest àmbit del marc jurídic normatiu que hem ressenyat hem de fer dues obligades referències finals.

En primer lloc, s'ha d'esmentar també la potestat reglamentària dels ens locals que, si bé de manera limitada i amb el necessari respecte a les previsions legals i reglamentàries de l'Estat i la Generalitat, podrà afectar al règim del personal local. Igualment i amb una importància creixent, el fruit de la negociació

⁶ Els preceptes declarats nuls, però no substituïts per una nova norma són els arts.7.d, 20.2, 22, 56.2, 58.1, 68, 91, 97.3, 98, 99.1, 106.1, 110.1.c), 111.a) i b), 146, 151.2, 211 últim paràgraf, 212.1, 241 apartats l) fins a t), 276.1, 286, 296, 304.3, 320, 326.2.a, 327.1, disposició addicional 2^a i disposició addicional 5^a.1.

⁷ Destacarem, entre d'altres, les modificacions introduïdes per les Lleis 17/1997, 25/1998, 4/2000, 15/2000, 21/2001, 6/2002, 26/2002, 31/2002, 7/2004, 13/2005 i 18/2006. Tot això sense perjudici de l'afectació directa que el text ha sofert per l'entrada en vigor de l'EBEP.

⁸ Sense perjudici, evidentment, de l'aplicació de la Llei Orgànica 2/1986 de 13 de març de Forces i Cossos de Seguretat.

col·lectiva: els convenis col·lectius del personal laboral i els pactes i acords reguladors de les condicions de treball dels funcionaris. Ambdós instruments tenen una significació especial a Catalunya, on les relacions col·lectives a la funció pública gaudeixen de gran rellevància, la qual s'ha ressaltat després de què s'hagi establert una doctrina jurisprudencial que conclou que en absència de conveni col·lectiu propi és d'aplicació a les entitats locals tants convenis col·lectius sectorials privats com activitats pugui realitzar la Corporació⁹, amb efectes certament molt preocupants en la gestió dels interessos públics dels ens locals.

En segon terme, no pot faltar una referència a les previsions que conté l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (Llei Orgànica 6/2006 de 19 de juliol), que fixa un nou marc jurídic per al desenvolupament de la funció pública catalana. En concret, el seu art.136 estableix el règim competencial de la Generalitat de Catalunya en matèria de personal al servei de l'Administració, amb el següent marc, tot 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, amb les reserves que es deriven de la competència compartida que tot seguit indiquem.
- b) La competència compartida per a desenvolupar els 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 l'Administració.
- c) La competència exclusiva, pel que fa al personal laboral, sobre l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa. També es preveu l'exclusivitat en matèria de formació d'aquest tipus de personal.

Aquesta previsió estatutària s'ha de completar amb la DF 2^a de l'EBEP, que pot comportar dificultats en la interpretació de l'abast d'aquest mateix text legal, ja que si bé l'Estatut Bàsic és d'aplicació a totes les Comunitats Autònomes, això ho és 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 li atribueixi a cada una d'elles el seu Estatut d'Autonomia –com és el cas català-, en el marc de la Constitució.

Valgui com a referència que dues Comunitats Autònomes ja han aprovat normes que modifiquen parcialment les lleis de funció pública vigents en el moment d'entrada en vigor de l'EBEP, per adaptar alguns dels seus preceptes a aquesta norma bàsica. En concret, la llei 3/2007 de 27 de març de la funció

⁹ STS de 7 d'octubre de 2004. A casa nostra, aquesta doctrina ha estat rebuda per les SSTSJ de Catalunya de 20 de maig de 2005 i 17 de gener de 2006.

pública de les Illes Balears, aprovant una nova llei complerta, i la llei 13/2007 de 27 de juliol de modificació de la llei de funció pública de Galícia de 1988. A Catalunya, la llei 5/2007 de 4 de juliol de mesures fiscals i financeres ha adaptat alguns aspectes puntuals a la nova normativa¹⁰.

2.- La distinció entre personal funcionari i personal laboral a les Corporacions locals catalanes

A l'Administració pública espanyola hi ha dos vincles jurídics amb una presència majoritària sobre el total d'empleats públics: el personal funcionari, sotmès a la normativa administrativa de funció pública, i el personal laboral, regit pel Dret laboral però també per normes i preceptes específics de funció pública, en especial després de la promulgació de l'EBEP. Percentualment, el 80% del personal de les Corporacions locals espanyoles és laboral¹¹, xifra inferior a Catalunya, si bé la presència d'aquest és igualment molt important (al voltant del 50%¹²).

Aquesta dicotomia entre funcionaris i personal laboral ve de molt enrere en el temps. No obstant això, l'increment més significatiu del nombre d'efectius de personal laboral es va donar a partir de la LMRFP de 1984. En el redactat inicial del seu art.15, la LMRFP de 1984 establí que cada Administració pública, a través de les relacions de llocs de treball, fixaria quins llocs, atesa la naturalesa del seu contingut, serien reservats per a funcionaris. Això va suposar la pràctica desaparició de límits en la contractació de treballadors ja que el règim laboral passava a constituir-se com la fórmula ordinària de vincle amb l'Administració. Tanmateix, aquest criteri legal va ser corregit per la sentència del Tribunal Constitucional 99/1987 d'11 de juny, que va establir que *“havent optat la Constitució per un règim estatutari, amb caràcter general, per als servidors públics (arts. 103.3 i 149.1.18) haurà de ser també la llei la que determini en quins casos i amb quines condicions poden reconèixer-se d'altres possibles vies per a l'accés al servei de l'Administració pública”* (Fj 3r).

Aquesta sentència va donar lloc a una modificació de l'art. 15 de la LMRFP a través de la Llei 23/1988 de 28 de juliol. El nou art. 15.1.c estableix –s'ha de dir que no ha estat derogat per l'EBEP– que, amb caràcter general, els llocs de treball a l'Administració de l'Estat i de la Seguretat Social són desenvolupats per funcionaris, en tant que serà possible cobrir per personal laboral un conjunt de llocs específics, delimitats per la pròpia Llei: llocs de naturalesa no permanent, llocs d'activitats que satisfacin necessitats de caràcter

¹⁰ En concret, modificant l'art.13 de la Llei 8/2006 de 5 de juliol, pel que fa al permís de paternitat. La redacció inicial de la Llei 8/2006 i el redactat del precepte de l'EBEP que regula el permís de paternitat havien produït una forta controvèrsia que ha estat solventada amb notable rapidesa pel legislador català.

¹¹ Les dades són referenciades en el Dictamen del Consell Econòmic i Social espanyol de 22 de desembre de 2004.

¹² Segons dades extretes del *Llibre Blanc de la Funció Pública*, elaborat per la Conselleria de Governació i publicat l'any 2005.

periòdic i discontinu, llocs propis d'oficis, llocs de vigilància, custòdia i portei, llocs de caràcter instrumental corresponents a les àrees de manteniment i conservació d'edificis, equips i instal·lacions, arts gràfiques, enquestes, protecció civil i comunicació social, els llocs de les àrees d'expressió artística i els vinculats directament al seu desenvolupament, serveis socials i protecció de menors, els llocs corresponents a les àrees d'activitats que requereixin coneixements tècnics especialitzats quan no hi hagi cossos de funcionaris amb la preparació específica necessària per al seu desenvolupament i els llocs amb funcions auxiliars de caràcter instrumental i suport administratiu¹³.

Aquest art. 15.1.c LMRFP va ser seguit per la majoria de Comunitats Autònomes, que varen promulgar lleis de funció pública o reformes de les vigents en termes molt similars, quan no idèntics, de la LMRFP. És el cas de Catalunya, on el TUFPC recull un esquema jurídic molt semblant en el seu art. 30.

Tanmateix, a l'àmbit local la situació és sensiblement diferent: la regulació de la qüestió es trobava en la LBRL (art.92.2) i en el RPSELC (art. 33) i era font de debat l'aplicació o no de l'art.15.1.c de la LMRFP, si més no amb caràcter supletori; tanmateix, amb la promulgació de l'EBEP, el marc normatiu bàsic se situa en l'art.9.2 –personal funcionari, amb caràcter general- i 11.2 –personal laboral-, com a la resta d'Administracions, i en la descontextualitzada DA 2^a, apartat primer, del referit Estatut.

El derogat art. 92.2 de la LBRL establia que eren funcions públiques, l'exercici de les quals solament podia ser duta a terme per funcionaris, les que impliquessin exercici d'autoritat, les de fe pública i assessorament legal preceptiu, les de control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària, les de comptabilitat i tresoreria i, en general, totes aquelles que es reservessin a l'estatut funcionarial per a una millor garantia de l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en l'exercici de la funció.

Aquest precepte va ser qüestionat davant el Tribunal Constitucional per la interlocutòria del TSJ de Catalunya de 26 de novembre de 1993, atesa la seva falta de concreció en el darrer paràgraf i perquè no s'ajustava a la doctrina emanada de la STC 99/1987. Finalment, la STC 37/2002 va resoldre desestimar la petició del Tribunal català i va confirmar la plena constitucionalitat de l'art. 92.2 LBRL, amb arguments més que criticables perquè no donaven una resposta clara a l'ambigüitat del precepte.

No obstant, l'EBEP ha introduït un canvi, si més no aparent, en tot aquest conjunt normatiu:

¹³ La referència als llocs de caràcter auxiliar es deriva d'una reforma legal posterior. Cal esmentar, no obstant, que d'altres normes específiques han fixats d'altres criteris i supòsits on és possible la contractació de personal laboral, com és el cas del personal docent universitari.

a) en primer lloc, ha derogat l'art.92.2 de la LBRL –i per tant, hem d'entendre que ha perdut vigència també l'art.33 del RPSELC, d'igual redactat-. No obstant, s'ha incorporat una DA 2ª a l'EBEP que, amb els mateixos termes, indica que són funcions públiques reservades a funcionaris les que impliquen exercici d'autoritat i les abans esmentades de fe pública, assessorament, control i fiscalització, comptabilitat i tresoreria. El canvi, doncs, ha afectat a la supressió final de la referència als llocs que implicaven una necessària imparcialitat, independència i objectivitat.

b) per altra banda, amb caràcter general, l'art.9.2 de l'EBEP fixa que caldrà que siguin desenvolupades per funcionaris les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de les corporacions locals, per bé que en els termes que en la llei de desenvolupament de cada Administració pública s'estableixi, que per al cas de Catalunya, hem d'entendre que és la vigent legislació de funció pública (art.30 TUFPC) o la que en el futur a ben segur es dictarà en desenvolupament de l'Estatut Bàsic.

En qualsevol cas, sembla evident que hi ha tot un conjunt d'empleats de les entitats locals que han de ser necessàriament funcionaris. La nostra proposta és que, d'acord amb el marc jurídic vigent a Catalunya, la possible contractació de personal laboral i l'obligada reserva de llocs a funcionaris passa per les següents regles:

- amb caràcter funcional hi destacarem els que integren el Cossos de la policia local, aquells que exerceixen funcions d'autoritat davant terceres persones (recaptació, inspecció urbanística o tributària, etc.) i els que formen els Cossos d'habilitació de caràcter nacional. A més a més, de forma general, si bé amb les dubtes que puguin derivar-se pels conceptes jurídics indeterminats que impliquen, també són reservats a funcionaris aquells llocs que són descrits en l'art.9.2 de l'EBEP.

- en segon lloc hem de tenir en compte les previsions del TRRL¹⁴, especialment en el seu art.169. Segons aquest precepte correspon als funcionaris de l'Escala d'Administració General –descrits en l'art.167- el desenvolupament de funcions comunes a l'exercici de l'activitat administrativa, de tal manera que els llocs de treball predominantment burocràtics hauran de ser exercits per funcionaris tècnics, de gestió, administratius o auxiliars d'administració general. Precepte d'obligat compliment sense excepcions vist que a través de la Llei 53/2002 de 30 de desembre ha estat declarat bàsic.

¹⁴ En ambdós casos, l'art.167 i 169 continuen vigents i amb caràcter bàsic, per no haver estat afectats per l'EBEP.

- conseqüentment, la cabuda del contracte de treball està altament limitada en les Corporacions locals, malgrat que la realitat pràctica vagi per un altre camí. Gosaríem dir que podria contractar-se laboralment, a Catalunya, el personal d'oficis, que és aquell que realitza tasques de caràcter predominantment manual, en els diversos sectors d'actuació de les Corporacions Locals, en base a un ofici, una indústria o un art (art.175.1), sempre i quan no exerceixin funcions d'autoritat, doncs si així fos el cas, haurien de ser igualment empleats subjectes a règim funcionarial. També, per criteri de supletorietat¹⁵, creiem que pot aplicar-se l'art.30 del TUFPC, segons la llista taxada de llocs que poden ser reservats a personal laboral a la Generalitat, que creiem de possible extensió a les entitats locals, en tant en quan el Parlament de Catalunya no desenvolupi els arts.9.2 i 11.2 de l'EBEP.

3.- Classes de personal a les Corporacions locals catalanes

El personal de les Corporacions locals s'estructura en tres grups:

- a) Els funcionaris, que poden ser de carrera o interins.
- b) El personal laboral, que es classifica en fix o permanent, temporal i, segons la jurisprudència del Tribunal Suprem, en indefinit no fix. L'art.11.1 de l'EBEP distingeix, per la seva durada, en personal *fix*, per temps *indefinit o temporal*, malgrat que aquesta dicció d'"*indefinit*" no guarda relació amb la doctrina jurisprudencial esmentada.
- c) El personal eventual.

Els funcionaris de carrera (art. 4 RPSELC i art.9.1 de l'EBEP) són aquells que, mitjançant un nomenament legal de l'alcalde o del president de l'entitat local, presten serveis professionals retribuïts amb caràcter permanent en una Corporació, a través d'una relació estatutària regulada pel dret administratiu.

Els funcionaris interins són aquells que, per raons de necessitat i urgència, són nomenats per desenvolupar la seva activitat sota alguna de les següents circumstàncies: a) l'existència de places vacants quan no sigui possible la seva cobertura per funcionaris de carrera; b) la substitució transitòria dels funcionaris titulars; c) l'execució de programes de caràcter temporal; i d) l'excés o l'acumulació de tasques per termini màxim de sis mesos, dins d'un període de dotze.

El personal laboral –o treballadors al servei de l'Administració- és el que està vinculat amb la Corporació local mitjançant un contracte de treball i ocupa un lloc classificat com a laboral. Segons l'EBEP, en funció

¹⁵ Aquesta aplicació també podria derivar-se del principi d'equivalència instituit per l'art.300.1 del TRLMC.

de la seva durada, pot ser fix, per temps indefinit o temporal.

Els treballadors fixos són aquells el contracte dels quals no està subjecte a termini; els temporals són treballadors que presten serveis de manera no permanent. En ambdós supòsits, l'art.16.2 del RPSELC estableix que els llocs de treball que es poden exercir –sempre amb els límits imposats per l'EBEP i el TRRL- són els següents:

- a) llocs d'activitat de caràcter continu amb jornada completa o parcial.
- b) llocs de temporada, amb caràcter habitual, amb jornada completa o parcial.
- c) llocs de temporada, amb caràcter no habitual o per a tasques específiques de caràcter temporal, amb jornada completa o parcial.

No obstant l'anterior, la jurisprudència del Tribunal Suprem, iniciada l'any 1996 i més rotundament a partir de 1998 ha perfilat una tercera modalitat de treballadors, anomenats "*indefinitos no fixos*". Són aquells que han accedit a l'entitat local sense haver superat un procés selectiu públic per a ser fixos, però que per aplicació de la normativa laboral haurien de ser-ho perquè el seu contracte de treball ha estat realitzat en frau de llei o subjecte a irregularitats (manca d'alta a la Seguretat Social, perllongació en la prestació de serveis més enllà dels límits previstos en la norma, etc.) o són treballadors afectats per un procés de subrogació o cessió il·legal des d'una empresa privada o d'una entitat pública en la qual –en aquesta última- l'accés com a treballador permanent no va ser mitjançant el procediment de selecció reglamentari. També s'inclouria en aquest supòsit als treballadors temporalment contractats, de forma lícita, però que acumulen 2 o més contractes de treball per un període continu o discontinu de 24 mesos durant un marc de referència de 30 mesos, que passen igualment a ser fixos segons la reforma laboral de l'any 2006 i que, en el nostre cas, esdevindrien indefinits no fixos¹⁶. En tots aquests casos, continuaran prestant serveis en la Corporació local fins que es cobreixi definitivament la plaça mitjançant oferta pública, provisió reglamentària o amortització del lloc (SSTS de 20 i 21 de gener de 1998, entre d'altres)¹⁷. L'EBEP sembla referir-se a ells en el seu art.111., en distingir als fixos i temporals dels treballadors "*per temps indefinit*" però tal conclusió es errònia i aliena a la voluntat real del legislador: aquesta redacció de l'Estatut Bàsic no es deriva de l'assumpció específica d'aquesta jurisprudència, sinó

¹⁶ Previsió recollida en l'art.15.5 de l'ET, segons redactat donat en primer lloc pel RD-llei 5/2006 de 9 de juny i posteriorment confirmada per la Llei 43/2006 de 29 de desembre per a la millora del creixement i de l'ocupació que, sorprenentment, ho estén al personal de les Administracions, a través de la DA 15^a, segons la qual el precepte de l'ET tindrà efectes en les Administracions públiques, incloses les locals, però això no serà obstacle per a "*l'aplicació dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a l'ocupació pública*", de tal manera que les entitats públiques tindran "*obligació*" de procedir a la cobertura dels llocs de treball a través dels procediments ordinaris segons la legislació de funció pública.

¹⁷ Aquesta qüestió l'hem tractat en detall en el nostre estudi "*Régimen jurídico de los trabajadores indefinidos*

d'una esmena parlamentària que pretén incorporar al conjunt de personal laboral a un col·lectiu diferent, el del professorat de religió dels centres educatius públics¹⁸.

Una referència específica mereix el personal temporal, ja que el volum d'aquest –així com de funcionaris interins- ha creat una especial problemàtica en moltes entitats locals. S'ha de dir, per exemple, que en el Dictamen del Consell Econòmic i Social de 2004 s'estableix que el 30% del personal dels ens locals espanyols ho és en situació de precarietat¹⁹, en tant que la xifra s'eleva al 50% en els municipis espanyols de menys de 20.000 habitants –la gran majoria, per altra banda-.

L'actual tipologia de contractes temporals més utilitzats són els previstos en l'art.15 de l'ET (contracte d'obra o servei determinat, contracte eventual i contracte d'interinitat), als quals es va afegir, fruit de la Llei 12/2001, el contracte d'inserció, derogat a partir del 2006²⁰. També hi ha, però, d'altres fórmules de temporalitat, com són els contractes de foment de l'ocupació de minusvàlids²¹ i els contractes formatius - contracte en pràctiques i per a la formació-, aquests darrers regulats en l'art.11 de l' ET, que tenen una concreció molt particular en el cas de les entitats locals que portin a terme programes d'Escoles Taller, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació.

El personal eventual és aquell que, en virtut de lliure nomenament de l'autoritat local (alcalde, president o ple), amb caràcter no permanent, ocupa un lloc de treball no reservat a funcionari ni treballador, per a l'exercici solament d'una funció de confiança o assessorament especial. Després de l'EBEP, sembla que la possibilitat de que tinguin atribuïdes funcions de direcció per a àrees o serveis complexos o de gerència de les comarques (arts. 9 RPSEL i 176.3 TRRL) ha d'entendre's proscriu²². La destitució o separació d'aquest personal també és lliure i pot produir-se en qualsevol moment del mandat corporatiu, sense dret a

no hijos de la Administración Pública”, que vàrem publicar a Aranzadi Social, núm.4, 2002, pàgs.83-105.

¹⁸ Encara que pugui sorprendre, la dicció que la durada del contracte laboral “*podrà ser fix, per temps indefinit o temporal*” va ser incorporat en el tràmit de discussió de l'EBEP en el Senat, a través d'una esmena transaccional, que tenia origen en un parell d'esmenes del grup de senadors del partit nacionalista basc, que pretenien així – amb la referència al “*temps indefinit*”- incloure al personal docent de religió dels centres d'ensenyament públic.

¹⁹ Es a dir, al voltant de 135.000 empleats sobre un total de 450.000 servidors públics locals.

²⁰ El Reial Decret Llei 5/2006 va derogar el contracte d'inserció, el qual ha tingut una virtualitat real de no més de cinc anys. La llei 43/2006 va confirmar aquesta derogació.

²¹ El contracte té el seu origen en el primigeni contracte de foment de l'ocupació institucionalitzat a través del Reial Decret 1989/1984. Les reformes laborals dels anys 1993 i següents el varen aigualir moltíssim, circumscribint-lo únicament al personal amb discapacitat. Actualment, està regulat en la DA 1^a de la Llei 43/2006, a través del qual es podran contractar treballadors amb discapacitat amb un grau de minusvàlua igual o superior al 33 per 100 o pensionistes de la Seguretat Social que tinguin reconeguda una pensió d'incapacitat permanent total, absoluta o gran invalidesa, i a pensionistes de classes pasives amb idèntiques circumstàncies.

²² Tanmateix, fins que no es desenvolupi la llei autonòmica catalana de funció pública en base a l'EBEP, es manté el règim jurídic que s'aplica al directius fins al moment, això és, el del personal eventual, quan aquest sigui el tipus de nomenament que els sustenti.

indemnització quan es produeixi aquest fet²³.

En últim terme, cal referir-se a l'anomenat "*personal directiu*", que finalment no està considerat com una classe de personal –així va perdre tal condició en el tràmit de l'EBEP en el Senat-, i que es descriu com aquell que desenvolupa funcions directives professionals, "*definides com a tals en les normes específiques de cada Administració*". El seu règim jurídic apareix, de forma molt esquemàtica, en l'art.11 de l'EBEP. Caldrà esperar, però, en el seu desenvolupament, a allò que determini la legislació catalana, atès que correspon a la Generalitat fixar el règim jurídic específic del personal directiu del nostre país així com els criteris per determinar la seva condició, si bé respectant els principis que s'indiquen els apartats 1 a 3 de l'art.11 esmentat.

Finalment, és possible trobar a les Corporacions locals d'altres empleats que presten serveis a l'empareda de vincles jurídic diferents als exposats, si bé la seva importància numèrica es molt inferior. Destaquen, entre d'altres, els treballadors aturats adscrits a tasques de col·laboració social per dur a terme funcions o serveis d'utilitat pública i social (art. 213.3 LGSS) o els treballadors de les empreses de treball temporal, si bé en aquest últim cas únicament s'autoritza l'adscripció per a la realització d'enquestes, presa de dades o d'altres serveis anàlegs (art.196.3 del TRLCAP).

4.- Estructura del personal de les Corporacions locals.

No és possible establir una estructura única per a funcionaris i personal laboral sinó que cal distingir entre uns i altres. Mentre que els primers estan classificats a través de la llei i els reglaments, el segon grup es regeix, fonamentalment, per allò que s'hagi previst en la negociació col·lectiva.

La classificació bàsica que preveia l'art.25 de la LMRFP ha quedat derogada, havent estat substituïda per l'art.76, DA 7^a i DT 3^a de l'EBEP. Així, el personal funcionari de les Corporacions locals s'ha de classificar en tres grups al que es possible afegir un quart, en funció de la titulació exigida per a l'ingrés:

Grup A, dividit en dos subgrups, A1 i A2. S'exigirà la possessió del títol universitari de grau.

²³ Encara que es tracti d'una norma d'aplicació a la Generalitat de Catalunya, per la seva extensió i detall, pot servir també com a criteri orientatiu del marc de drets i obligacions d'aquest col·lectiu d'empleats el Decret 2/2005 d'11 de gener sobre règim jurídic del personal eventual. Un estudi més aprofundit d'aquest tipus d'empleat es pot consultar en el nostre treball "*El personal eventual al servicio de la Administración Pública*", publicat a AA.VV: "*Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas*", Volum I, XI Congrés Nacional de Dret del Treball i de la Seguretat Social. Ministeri de Treball, 2001. pàgs. 513 a 550. Cal tenir present, però, que l'art.12 de l'EBEP sembla resituar el paper del personal eventual i diferenciar les seves funcions hipotètiques de les directives, que queden insertes per al personal directiu professional (art.13 EBEP).

Grup B: títol de tècnic superior (de formació professional).

Grup C, dividit en dos subgrups, C1 i C2, segons que s'exigeixi el títol de batxiller o tècnic (C1) o graduat en educació secundària obligatòria (C2).

Grup "altres agrupacions diferents": la DA 7ª preveu que les Administracions locals podran establir altres agrupacions diferents als tres grups abans esmentats, sense que s'exigeixi per accedir-hi cap de les titulacions previstes en el sistema educatiu²⁴.

No hi ha una norma legal o reglamentària que fixi aquesta mateixa classificació per al personal laboral, essent el marc jurídic adequat el del conveni col·lectiu, tot d'acord amb l'art.77 de l'EBEP que remet la classificació a "la legislació laboral". Tanmateix, la majoria de les entitats públiques han seguit l'esquema fixat per al funcionariat en la LMRFP i cal esperar que així sigui, en la seva adaptació futura, en relació a l'EBEP. A partir d'aquesta classificació, doncs, es fa necessari distingir entre funcionaris i treballadors de les entitats locals.

4.1.- Estructura del personal funcionari.

L'EBEP és continuista en relació a la normativa anterior, però introdueix alguns canvis pel que fa la conceptualització de l'estructura del personal funcionari. Els funcionaris s'agrupen per Cossos, en base al caràcter homogeni de les funcions que hagin de dur a terme (Cos de lletrats o de veterinaris, per exemple). Dins dels Cossos poden existir Escales en raó de l'especialització de les funcions i, seguint aquest mateix criteri, pot haver-hi d'altres subdivisions en subescales, classes i categories. L'EBEP indica que l'agrupació dels funcionaris es pot fer en Cossos, escales, especialitats o "*d'altres sistemes que incorporin competències, capacitats i coneixements comuns acreditats a través d'un procés selectiu*" (art.75.1), obrint –aparentment– cap al futur a d'altres fórmules d'agrupació dels funcionaris, de tal manera que quan l'Estatut Bàsic es refereix als cossos i escales de funcionaris "*s'entendrà compresa igualment qualsevol altra agrupació de funcionaris*" (art.75.3).

Els funcionaris de les Corporacions locals es divideixen en dos grups, d'acord amb la normativa local vigent a hores d'ara: els d'habilitació de caràcter nacional i els funcionaris propis de cada entitat local.

- La classificació dels funcionaris d'habilitació nacional es troba regulada en la DA 2ª EBEP i, en allò que no la contradigui, en els R.D 1174/1987 i 1732/1994 i s'estructura en tres subescales: la de secretaria, la

²⁴ La DT 3ª fixa un règim transitori d'inserció dels actuals funcionaris dels grups A, B, C, D i E a l'EBEP. En concret, els del grup A s'integren en el subgrup A1; els B en el subgrup A2; els C en el subgrup C1, els D en el subgrup C2 i els funcionaris del grup E s'integren en les "*agrupacions professionals*" previstes en la DA 7ª.

d'intervenció-tresoreria i la de secretaria-intervenció. Els funcionaris de la subescala de secretaria tenen atribuïdes la funció pública de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu, en tant que als interventors-tresorers els correspon el control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària, i la comptabilitat, la tresoreria i la recaptació, mentre que als secretaris-interventors sumen unes i d'altres funcions abans descrites per les dues subescales, excepció feta de la funció de tresoreria (DA 2ª.2 EBEP).

- Els funcionaris propis es classifiquen en dues escales diferenciades: l'Escala d'Administració General i l'Escala d'Administració Especial.

L'Escala d'Administració General la componen els funcionaris que tenen atribuïdes les funcions comunes de tramitació d'expedients i l'exercici de l'activitat administrativa general. S'estructuren en cinc subescales: tècnica, de gestió, administrativa, auxiliar i subalterna (art.167 TRRL)

Els funcionaris d'Administració Especial formen part de la subescala tècnica o de la de serveis especials. Els primers són aquells que exerceixen funcions pròpies d'un títol acadèmic que habiliti per a una determinada carrera o professió (lletrats, metges, veterinaris, per esmentar alguns exemples) mentre que els funcionaris de serveis especials exerceixen funcions especialitzades, no administratives, per a les quals no s'exigeix una titulació específica (recursos humans, inspecció tributària o urbanisme). Els funcionaris de la subescala tècnica poden ser tècnics superiors, tècnics diplomats o tècnics auxiliars. Els funcionaris de serveis especials poden pertànyer al servei d'extinció d'incendis, al personal d'oficis (majoritàriament per a treballs manuals amb o sense qualificació, com mecànics o pintors, per exemple), el personal de comeses especials (funcions derivades dels diversos sectors d'actuació fonamentalment no administrativa, com per exemple la informàtica o els recursos humans) o a la policia local i els seus vigilants.

En concret, pel que fa a la policia local, l'art. 24 de la Llei 16/1991 divideix el Cos en les categories de superintendent, intendent major i intendent, inspectors de l'escala executiva, inspectors de l'escala intermèdia i caporals i agents²⁵.

4.2.- Estructura del personal laboral.

La legislació vigent no estableix una classificació concreta sinó que preveu que el ple o l'òrgan col·legiat corresponent classificarà els treballadors en categories laborals. Aquesta classificació s'haurà de fer tot

²⁵ Serà precís, doncs, una reforma de l'art.24 de la Llei 16/1991 per adequar en el futur la classificació en grups A, B, C, D i E a les noves previsions de l'EBEP.

respectant la legislació vigent, que per aquest cas és l'ET (art.77 de l'EBEP).

De conformitat amb això, la classificació professional, que podrà ser per categories i/o grups professionals, s'haurà d'establir mitjançant la negociació col·lectiva que es dugui a terme en cada ens local i, si no n'hi ha, a través d'acord entre l'entitat local i els representants del personal laboral. Ha d'indicar-se, no obstant això, que nombrosos convenis col·lectius porten a terme una estructura de personal laboral semblant o idèntica a la dels funcionaris, amb la finalitat d'evitar disfuncions organitzatives.

5.- Els instruments de gestió dels recursos humans

Els instruments de gestió que poden ser utilitzats per les Corporacions locals estan previstos en la legislació. Hi destacarem el registre de personal, la plantilla –no esmentada en l'EBEP-, la relació de llocs de treball o d'altre instrument organitzatiu similar, els plans d'ocupació i d'altres mesures de racionalització dels recursos humans i l'oferta pública d'ocupació –o instrument similar-.

En el registre de personal es custodia i, alhora, s'acrediten totes aquelles dades referides al personal de cada Corporació i a la seva vida administrativa, i és regulat pels arts. 44 a 52 del RPSEL, en tant no es desenvolupin les previsions fixades en l'art.71 de l'EBEP. Pot deduir-se que en el futur s'aprovarà alguna mena de normativa unificadora del contingut del Registre, atès que l'art.71.3 EBEP fixa que mitjançant conveni de Conferència sectorial s'establiran els continguts mínims comuns dels registres de personal de cada Administració Pública.

La plantilla de personal és la relació detallada de les places previstes de funcionaris, personal laboral i personal eventual, agrupades per Cossos, Escales, subescales, classes (funcionaris) i categories o grups professionals (laborals). S'aprova anualment, juntament amb el pressupost, però pot modificar-se durant la seva vigència per raons justificades, com són l'establiment, ampliació, supressió o millora de serveis públics o per causes d'organització administrativa interna. Encara que l'EBEP no els atorga un rang específic dins de la regulació dels instruments de planificació dels recursos humans, entenem que continuen vigents en tant que una legislació pròpia a Catalunya fixi un instrument específic diferent, vist que l'art. 90 LBRL –no derogat- continua regulant-la amb un caire pressupostari i organitzatiu.

Les relacions de llocs de treball (RLLT) parteixen de la noció de "*lloc de treball*", que és la unitat mínima operativa que conforma la plantilla d'una Corporació. L'EBEP segueix l'esquema vigent fins el moment, malgrat que flexibilitza aquest instrument: d'una banda, preveu que els llocs de treball podran agrupar-se en funció de les seves característiques per tal d'ordenar la selecció, la formació i la mobilitat (art.73.3

EBEP) i alhora també indica que cada Administració estructurarà la seva organització mitjançant les relacions de llocs de treball o *d'altres instruments organitzatius similars*, que hauran de tenir un contingut mínim, comprensiu si més no de la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos i escales, si s'escau, a que siguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries. L'art.74, en fixar aquest contingut mínim, també estableix el caràcter públic de les RLLT o instruments equivalents.

En base als “llocs” de treball, la legislació va instituir en la LMRFP les RLLT, que ara poden ser substituïdes per d'altres *instruments organitzatius similars*, malgrat que l'EBEP no fixa una regulació gaire clarificadora. Aquestes RLLT han de ser elaborades mitjançant criteris de racionalitat, economia i eficàcia, i inclouran tots els llocs de funcionaris, treballadors i personal eventual. La creació, modificació, refosa i supressió de llocs s'haurà de fer a través de les RLLT o, des de l'aprovació de l'EBEP, per mitjà també d'aquests altres *instruments organitzatius similars*.

Tanmateix, nombroses Corporacions locals fins la promulgació de l'EBEP no havien aprovat RLLT, per la qual cosa el R.D. 861/1996 preveia –i continua fent-t'ho- una figura transitòria anomenada “*catàleg de llocs de treball*”, que té una finalitat retributiva, ja que únicament reflecteixen els complements específics –a vegades, també els nivells de destinació- de cada lloc de treball, i la seva vigència s'estén mentre cada ens local no aprovi la RLLT.

Hem assenyalat d'altres instruments de gestió dels recursos humans, dels quals, possiblement, el més significatiu són els Plans d'Ocupació, previstos inicialment en l'art. 18 LMRFP. L'EBEP ha derogat gran part d'aquest precepte, malgrat que continua vigent alguna referència als Plans, des de l'òptica estatal. Cal anar, però, pel que fa a les entitats locals, a l'art.69 EBEP, segons el qual la planificació dels recursos humans en l'Administració local es podrà realitzar a través de “*Plans per a l'ordenació dels recursos humans*” Aquests Plans poden ser aprovats per cada entitat local i contindran una o diverses mesures relatives a previsions sobre els sistemes d'organització del treball i modificacions d'estructures de llocs, anàlisi de les disponibilitats i necessitats del personal –ja sigui quantitativament com en funció dels perfils professionals o nivells de qualificació-, mesures de mobilitat –incloent-hi també la possibilitat de suspensió d'incorporacions de personal extern a un determinat àmbit o la convocatòria de concursos de provisió limitats a personal d'àmbits específics, o la mobilitat forçosa-, mesures de promoció interna i de formació, així com també l'articulació d'incorporació d'efectius a través de l'Oferta d'ocupació pública. Tanmateix, la DA 21^a de la LMRFP²⁶ i l'art. 69 del TUFPC preveuen altres “*sistemes de racionalització*

²⁶ Precepte que no ha estat derogat per l'EBEP. Manté, doncs, la seva vigència, dins de la LMRFP, malgrat que adreçat a les corporacions locals i Comunitats Autònomes.

dels recursos humans” orientats a les Corporacions locals, que podran incloure totes o algunes de les mesures dels Plans d’Ocupació, així com també mesures sobre excedència voluntària i jubilació anticipada. Per tant, en l’àmbit local és possible dur a terme polítiques a través de diversos tipus d’instruments que no obstant, tenen un contingut igual o molt similar.

L’Oferta d’Ocupació pública manté la seva vigència en l’EBEP, encara que disminuïda en la seva importància. S’ha de dir, en primer lloc, que les reformes legislatives dels darrers anys havien fet perdre importància a l’Oferta d’Ocupació com instrument de gestió i, alhora s’havia flexibilitzat l’obligació d’incloure en l’Oferta totes les places vacants, de manera que, per a l’any 2007, la Llei 42/2006 de 28 de desembre de Pressupostos Generals de l’Estat estableix (art.22.1) –seguint un criteri fixat per a d’altres anys anteriors- que les convocatòries de places per a ingrés de nou personal es concentraran en els sectors, funcions i categories professionals que es considerin prioritaries o que afectin el funcionament del serveis públics essencials, si bé el nombre de places de nou ingrés no podrà superar el 100% de la taxa de reposició d’efectius²⁷; són excepció d’aquesta regla les Corporacions locals de població inferior a 50.000 habitants i els Cossos de policia local i els de prevenció i extinció d’incendis. D’un temps ençà, i per tal de coadjuvar a la reducció de la precarietat en els ens locals, la legislació preveia mesures per donar sortida al gran nombre d’interins existents i prova d’això es que el referit art.22.1, últim paràgraf, de la Llei 42/2006 assenyala que, independentment dels límits abans indicats, totes les Administracions Públiques, incloses les locals, hauran de convocar forçosament les places cobertes interinament durant l’any anterior a la de vigència de la Llei de Pressupostos²⁸ i es podran convocar, potestativament (art.22.1, darrer paràgraf), els llocs o places coberts interinament o temporalment amb anterioritat a l’1 de gener del 2005, no computant-se aquestes últimes a efectes de la corresponent Oferta d’Ocupació. L’EBEP ha vingut a donar carta de naturalesa permanent a aquestes previsions pressupostàries en indicar, d’una banda, que els llocs de funcionaris interins en plaça vacant –no així en el cas del personal laboral temporal interí- han d’incloure’s en l’oferta d’ocupació corresponent a l’exercici en que es produeixi el nomenament i, si no fos possible, en la següent, llevat amortització (art.10.4) i, per altra, fixa una política de consolidació de l’ocupació temporal, que permet valorar específicament el temps de servei i l’experiència dels empleats temporals o interins que ocupin llocs amb anterioritat a l’1 de gener de 2005 (DT 4ª EBEP).

L’EBEP, tal com hem indicat, no suprimeix l’Oferta d’ocupació pública, però entenem que segueix en la línia de disminuir la seva importància. En concret, no sembla ja potestativa, doncs s’indica que els requeriments de recursos humans que hagin de reclutar-se a través d’incorporació de personal de nou ingrés seran objecte de l’esmentada Oferta d’Ocupació, o *“a través d’un altre instrument similar de gestió*

²⁷ Tanmateix, durant molts anys, aquesta taxa màxima ha estat situada en el 25 per 100.

²⁸ Això és, des de 1 de gener a 31 de desembre del 2006 (art.22.1, primer paràgraf de la Llei 42/2006)

de la provisió de les necessitats de personal” (art.70.1 EBEP). A fi i efecte d’evitar la demora injustificada de l’Oferta, l’Estatut Bàsic indica que l’execució d’aquesta o de l’instrument similar haurà de fer-se en el termini de tres anys. Per altra banda, sembla desnaturalitzar-se el que ha estat fins ara el seu contingut bàsic, si bé amb un abast de difícil concreció, doncs l’EBEP indica que com a tal Oferta o instrument similar, *“podrà contenir mesures derivades de la planificació de recursos humans”*

6.- Sistema retributiu

El sistema retributiu a les Corporacions locals és diferent segons es tracti de personal funcionari o laboral, per bé que alguns principis i regles són comuns, com ara que l’abast de la negociació col·lectiva és limitada per als funcionaris en tant que el personal laboral no pot entrar-hi a regular qüestions que per llei venen imposades, com és el límit als increments retributius.

En aquest sentit, s’ha de dir que l’Estat és competent, en base a raons d’economia general, per establir topalls màxims globals a l’increment de la massa retributiva dels empleats públics (STC 63/1986), que s’ha concretat en l’EBEP en l’afirmació de que no podran pactar-se o acordar-se increments retributius que globalment suposin un increment de la massa salarial superior als límits fixats anualment per la Llei de Pressupostos Generals de l’Estat (art.21.2 EBEP).

Però això no justifica que l’Estat predetermini els increments màxims de les quanties de cada funcionari local, sinó que la Llei de Pressupostos solament podrà establir el límit màxim d’increment referit al volum total de les retribucions corresponents a cada grup, però no de cada persona afectada (STC 96/1990). Cada any, la Llei de Pressupostos generals de l’Estat fixa l’increment retributiu del personal²⁹, però això no impedeix les adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resultin imprescindibles per al contingut dels llocs de treball, per la variació del nombre d’efectius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius fixats³⁰.

Respecte d’aquesta última previsió, la legislació estableix que qualsevol acord, pacte o conveni col·lectiu que suposi un increment superior al que preveu la pròpia Llei haurà d’experimentar l’oportuna adequació; en cas contrari les clàusules que s’hi oposin esdevindran inaplicables³¹.

²⁹ Per a l’any 2007, la Llei 42/2006 indica que les retribucions del personal no podran experimentar un increment superior al 2 per 100, si bé fixa també criteris que permeten una adaptació a l’alça per determinats conceptes.

³⁰ Per a l’any 2007, art.21.7 Llei 42/2006.

³¹ Aquesta previsió apareix, per a l’any 2007, en l’art.21.8 de la Llei 42/2006, però es tracta d’una regla jurídica que es repeteix any rere any de manera permanent.

Pel que fa a l'estructura retributiva dels funcionaris, aquesta tradicionalment ha aparegut regulada per llei, i no ha estat possible que les Corporacions locals n'estableixin una altra de diferent. En l'àmbit local, l'esmentada estructura hi figurava en la LMRFP, la LBRL i el TRRL, però cal esmentar també, per la seva importància, el R.D 861/1986, de 25 d'abril, que regula les retribucions dels funcionaris locals.

Tanmateix, ara per ara, i després de l'aprovació de l'EBEP, es dona un règim de transitorietat, que s'articula amb les següents regles:

- d'una banda, l'EBEP configura un nou model –no excessivament diferent, però tampoc idèntic al fins ara existent-, en el capítol III del Títol III. No obstant, la seva aplicació a les corporacions locals dependrà, a Catalunya, del seu desenvolupament a través de llei autonòmica, d'acord amb la DF 4^a, apartat segon, de l'Estatut Bàsic.
- mentrestant, l'estructura retributiva dels ens locals, continuarà essent la mateixa fins l'ara existent derivada de les normes abans esmentades.

Malgrat aquesta transitorietat, volem ressenyar però els eixos bàsics de la nova estructura retributiva que fixa l'EBEP i que més tard o aviat s'aplicarà al funcionariat de les entitats locals catalanes, quan així es desenvolupi la llei corresponent.

a) continua vigent la tradicional distinció entre retribucions bàsiques i complementàries. Aquelles primeres comprenen el sou i els triennis, per una quantia idèntica a l'establerta amb caràcter general per a la funció pública. El sou serà el que correspongui a cada subgrup o grup de classificació professional i vindrà fixat per la Llei de Pressupostos. El mateix criteri se segueix per a determinar els triennis, que es meriten per cada tres anys de serveis en un grup o subgrup de classificació, el cobrament dels quals s'estén també als funcionaris interins (art.25.2 de l'EBEP).

b) Les retribucions complementàries es fixaran, pel que fa a la seva quantia i estructura, a través de les corresponents lleis de cada Administració Pública. Finalitza així el caràcter uniformitzador establert en la LMRFP i, per tant, la llei catalana podrà instituir un règim d'estructura i quantia propi per al nostre país, tot respectant els criteris mínims de l'EBEP. En concret, l'Estatut Bàsic indica que en aquest desenvolupament caldrà atendre, entre d'altres, els següents factors:

- 1) la progressió assolida pel funcionari dins del sistema de carrera administrativa.
- 2) l'especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat exigible per al

desenvolupament de determinats llocs de treball o les condicions en que es desenvolupa el treball.

- 3) el grau d'interès, iniciativa o esforç amb el que el funcionari desenvolupa el seu treball i el rendiment o resultats obtinguts.
- 4) els serveis extraordinaris prestats fora de la jornada normal de treball.

c) tècnicament les pagues extraordinàries ja no es consideren retribució bàsica, sinó únicament ho són la part del sou i triennis que estiguin compresos en elles. Les pagues extraordinàries són dues a l'any. Des de sempre s'havia limitat l'import a cobrar per aquest concepte, reduint-lo a l'equivalent al sou i els triennis. No obstant, fruit de les diferents negociacions entre l'Estat i les organitzacions sindicals, a partir del 2003 es va permetre un major increment que s'ha anat consolidant en anys posteriors. Amb l'EBEP s'indica que aquestes pagues ho seran per un import d'una mensualitat de retribucions bàsiques i de la totalitat de les retribucions complementàries, llevat dels factors retributius que compensin el grau d'interès, iniciativa o esforç –es a dir, l'antic complement de productivitat- i les gratificacions per serveis extraordinaris.

A l'hora de determinar les quanties globals de les retribucions complementàries, la legislació encara vigent després de l'entrada en vigor de l'EBEP continua establint tot un conjunt de límits, que creiem que desapareixeran quan esdevingui el desenvolupament autonòmic. Així, l'art. 7 del R.D. 861/1996 preveu que tots els crèdits pressupostaris destinats a les retribucions complementàries –excepte el complement de destinació- seran els que resultin de restar a la massa retributiva global pressupostada per a cada exercici, exclosa la del personal laboral, la suma que els funcionaris hagin de rebre per retribucions bàsiques, ajut familiar i complement de destinació. La quantitat que en resulti podrà ser distribuïda segons els límits que fixa el Reial Decret esmentat³².

Cal indicar que, en un tercer apartat diferent del de les retribucions bàsiques i complementàries, s'han d'esmentar les "*indemnitzacions per raó del servei*", establertes pel R.D. 462/2002 de 24 de maig a les quals l'EBEP es refereix únicament per aquest nom, sense articular el seu règim jurídic (art.28).

L'estructura retributiva exposada per als funcionaris no és d'aplicació al personal laboral, per bé que en moltes Corporacions locals se segueix el mateix esquema que s'instaurà en la LMRFP i preveiem que també succeeixi amb el nou EBEP. En concret, l'Estatut Bàsic recorda aquesta no aplicació en indicar que la determinació de les retribucions del personal laboral es farà d'acord amb la legislació laboral, el conveni col·lectiu i el contracte de treball, respectant en tot cas els límits als increments retributius que fixa l'art.21

³² En concret, fins un màxim del 75% per al complement específic; el 30% per al complement de productivitat i el 10% per a gratificacions.

de l'EBEP.

Es important destacar que les normes que regulen les retribucions dels treballador apareixen recollides en els arts. 26 a 33 de l'ET i, en concret, qualsevol estructura que s'aprovi ha de tenir en compte que l'ET preveu que l'estructura del salari dels treballadors comprèn el salari base -conceptualitzat com la retribució fixada per unitat de temps o d'obra- i els complements salarials, que es classifiquen en tres grups:

- a) en funció de les circumstàncies relatives a les condicions personals del treballador (per exemple, l'antiguitat).
- b) en funció del treball realitzat (així seria el cas del complement de comandament o de perillositat).
- c) d'acord amb la situació i els resultats de l'entitat local (la productivitat, com a supòsit més significatiu).

També la legislació laboral regula el caràcter consolidable o no d'aquests complements: en tot cas, no el tindran els complements vinculats al lloc de treball o a la situació i resultats de la Corporació, llevat acord en sentit contrari. Finalment cal indicar que, pel que fa a les indemnitzacions per raó del servei, el R.D 462/2002 no és d'aplicació al personal laboral, que es regirà pel seu Conveni Col·lectiu o norma específica (art. 2.2), si bé en molts casos s'aplica la referida legislació funcionarial perquè així ho estableix el Conveni Col·lectiu de l'entitat o perquè és una pràctica acceptada per totes les parts.

7.- Selecció del personal.

L'accés a l'ocupació pública local exigeix el compliment dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat previstos en els arts. 23.2 i 103.3 de la Constitució i el principi legal de publicitat. Això suposa l'existència d'un procediment selectiu molt detallat que no pot ser ignorat per les Corporacions locals i que implica algunes diferències segons si la selecció és per a personal funcionari, personal laboral o empleats en règim d'interinitat o temporalitat.

L'adquisició de la condició de funcionari requereix la superació d'un procés selectiu a través dels procediments d'oposició o concurs-oposició, el nomenament de l'alcalde o president, el jurament o promesa posterior i, finalment, la presa de possessió en el termini reglamentari. Malgrat que el concurs era ja un sistema fortament restringit abans de l'entrada en vigor de l'EBEP, des de l'aprovació d'aquest s'ha suprimit com a fórmula, i únicament es podrà emprar quan ho estableixi una llei, amb caràcter excepcional (art.61.6).

El personal laboral es distingeix perquè el seu accés pot ser igualment fruit d'un procés selectiu –on es

permet, no obstant, la fórmula del concurs sense les restriccions que fixa l'EBEP per als funcionaris- però també d'una transferència acordada per decret del Govern de la Generalitat o d'una subrogació, si bé en aquest darrer supòsit, si esdevé entre una entitat privada i la Corporació local, el treballador no adquirirà la condició de fix sinó d'indefinit no fix.

El procediment de selecció a les Corporacions locals catalanes està regulat per diverses normes, estatals i autonòmiques, que dificulten en ocasions la certesa del precepte específic a aplicar. Davant d'això hem de recórrer, en primer terme, a l'EBEP i després als arts. 133 i 134.2 del TRRL, en virtut dels quals el procediment selectiu s'ha d'ajustar a la legislació bàsica de l'Estat; per tant, són preferents el referit EBEP, la LBRL, el TRRL i el R.D 896/1991, de 7 de juny. Cal anar en últim terme a la legislació de la Generalitat en allò no previst en les anteriors disposicions i, finalment, a la normativa reglamentària de l'Estat (R.D 364/1995, de 10 de març) amb caràcter supletori.

Cal posar de manifest la importància del R.D. 896/1991, ja que gran part d'aquest és norma bàsica, de conformitat amb l'art. 149.1.18 de la Constitució. Això suposa que les Corporacions locals s'han d'adequar als criteris que aquell estableix, que no necessàriament concorden amb el desenvolupament legislatiu i reglamentari autonòmic català.

Hem de ressaltar, en aquest cas, que l'art. 2 del R.D. 896/1991 indica que l'accés a la funció pública local s'ha d'efectuar preferentment mitjançant oposició, llevat que, per la naturalesa de les places o de les funcions a desenvolupar, sigui més adequat el sistema de concurs-oposició o concurs, opció aquesta darrera que únicament des de l'aprovació de l'EBEP serà possible si una llei excepcionalment ho permetés.

- a) L'oposició consisteix en la superació de proves teòriques i pràctiques adequades a la funció que desenvoluparà el funcionari, si bé és possible també establir un posterior curs, que podrà ser selectiu si es tracta de places dels grups A1 i A2 o únicament complementari si és per al grups C1 i C2, o el nou grup d'altres agrupacions professionals³³. La legislació catalana obliga a que, si més no, una de les proves tingui un caràcter pràctic, i permet que s'estableixin d'altres de caràcter psicotècnic que mesurin les aptituds i la idoneïtat de manera objectiva, així com també entrevistes, període de pràctiques o altres sistemes de valoració.

³³ Hem adaptat aquesta estructura a la nova previsió de l'EBEP. Cal indicar que el nou grup B, que no correspon a l'antic grup de diplomats universitaris, no té una previsió clara, però entenem que hauria de tenir el mateix tractament que el referit per als C1 i C2. No obstant, es fa precís que en el futur la norma catalana s'adapti

- b) El concurs consisteix en la valoració i comprovació del mèrits, segons un barem preestablert en les bases de la convocatòria, per acreditar la formació, els mèrits i nivells d'experiència dels aspirants. El seu caràcter excepcional fa que, d'ara endavant, sigui únicament possible d'emprar amb una certa normalitat per accedir a la condició de laboral fix.

- c) El concurs-oposició consisteix en la valoració dels mèrits i la superació d'una fase d'oposició. En aquest cas, el concurs no pot ser eliminatori ni la puntuació obtinguda en aquest pot servir per a superar la fase d'oposició. L'EBEP fixa que la valoració dels mèrits haurà de ser proporcionada i no podrà determinar, en cap cas, per si mateixa, el resultat del procés selectiu (art.61.3), expressió ambivalent que a Catalunya, entenem s'ha de resoldre aplicant l'art.289.2 del TRLMC.

En tots tres casos, però, els aspirants hauran d'acreditar el coneixement del català –i en els ens locals de la Vall d'Aran, també l'aranès-, en el grau adequat d'expressió oral i escrita que sigui adient a les funcions pròpies de la plaça objecte de selecció³⁴, tot d'acord també amb l'art.56.2 EBEP.

Si bé l'EBEP preveu que es pot recórrer al concurs també per seleccionar personal laboral, creiem que la regla restrictiva del concurs prevista en la normativa anterior a l'entrada en vigor d'aquell també és d'aplicació al personal laboral. L'art. 91 del RPSEL mantenia el concurs com a sistema normal de selecció; la jurisprudència (SSTS de 18 d'abril de 1995 i de 29 de febrer de 2000) entén que el sistema preferent ha de ser l'oposició i, en segon terme, el concurs-oposició i s'ha de reservar el concurs per a supòsits excepcionals. Per altra banda, la sentència del TSJ de Catalunya d'11 de juny de 2002 ha declarat nul aquest precepte reglamentari i fa prevaldre el criteri referit, en detriment absolut del concurs.

Una darrera consideració pel que fa al sistema singular d'accés a la condició de funcionari dels treballadors de les Corporacions locals mitjançant el procediment anomenat de "*funcionarització*". La DT 15^a de la LMRFP –no derogada per l'EBEP- preveu l'esmentada funcionarització del personal laboral fix de l'Administració de l'Estat i de la Seguretat Social que ocupi llocs reservats a funcionaris, d'acord amb l'art. 15.1.c de la mateixa norma. Aquest procés ha estat desenvolupat en l'àmbit estatal per l'Ordre de 27 de març de 1991, declarada ajustada a dret per la STS de 20 de juny de 1996. A la Generalitat de Catalunya, aquesta possibilitat apareix recollida en les DT 10^a, 12^a i 13^a del TUFPC. No obstant, un nou conflicte es va originar a través de la STC 38/2004, que va retallar a les Comunitats Autònomes tota la

a les regles derivades de l'EBEP pel que fa a la nova classificació de grups i subgrups.

³⁴ 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.

possibilitat de regular processos de funcionarització, amb una sentència que, al nostre judici, tenia poc sentit comú, però que semblava confirmar-se en la posterior STC 31/2006, on es conclougué que un procés selectiu restringit com és el de la funcionarització, en suposar una excepció a la regla general d'accés lliure, havia de comptar amb una habilitació estatal expressa per que pogués ser duta a terme per les Comunitats Autònomes i Corporacions locals, la qual cosa no succeïa amb el marc jurídic anterior a l'EBEP.

Malgrat totes aquestes dificultats, moltes entitats locals han dut a terme processos de funcionarització, amb gran inseguretat jurídica a més a més després de les esmentades SSTC 38/2004 i 31/2006³⁵. Creiem que es pot defensar, en el cas de Catalunya, que aquests processos es podrien dur a terme gràcies al principi d'equivalència entre la funció pública autonòmica i local que preveu l'art. 300.1 del TRLMC, aplicant-hi el marc normatiu del TUFPC, però tenint en compte també el caràcter bàsic que per aquests processos estableix la DT 2^a de l'EBEP que permet –o millor, institucionalitza com única opció- una mena de funcionarització per promoció, en habilitar que puguin participar en els processos selectius de promoció interna, de forma independent o conjunta amb els processos de lliure concurrència, per accedir a la condició de funcionari, aquells treballadors fixos que desenvolupin funcions o llocs als quals estiguin adscrits els Cossos i Escales funcionaries. La funcionarització es configura, doncs, també en l'EBEP, com un procés restringit adreçat al personal laboral fix que ocupa llocs reservats a funcionaris, encara que del tenor literal de la DT 2^a pot deduir-se que únicament serà possible el procés si s'articula com a una modalitat de promoció del personal laboral. S'exclouria el personal temporal i, segons el nostre parer, els indefinits no fixos. En tot cas, caldrà esperar al desenvolupament autonòmic de la DT 2^a per poder concretar, en el futur, l'àmbit i abast d'aplicació de la funcionarització a les corporacions locals, si bé mentrestant creiem que cal cohonstar el que hem indicat de la normativa catalana amb l'EBEP.

8.- Promoció i carrera professional del personal de les Corporacions locals.

L'EBEP fixa el dret a la promoció professional dels funcionaris de carrera i regula també el dret a la carrera professional dels mateixos, reconeixement que estén al personal laboral, si bé en aquest darrer cas a través d'una remissió a la normativa laboral.

En primer lloc, s'ha de dir que *promoció* i *carrera* s'integren en un conjunt definidor principal que és la *carrera professional*, conceptualitzada com el conjunt ordenat d'oportunitats d'ascens i expectatives de

³⁵ Per a l'àmbit local català, un estudi detallat dels processos de funcionarització es pot recollir en el nostre llibre “*La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes, 101 preguntes, 101 respostes*”. CEMICAL.- Llibreria de la Diputació de Barcelona, 2005. Pot consultar-se a:

progrés professional de conformitat amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat (art.16.2 EBEP). L'Estatut configura el marc bàsic, però indica que correspondrà a les lleis de funció pública de desenvolupament dictar les regles sobre carrera professional aplicables a cada àmbit, prenent en consideració quatre possibles hipòtesis que han d'entendre's com a *numerus apertus*, i no com a sistemes tancats³⁶.

La carrera horitzontal consisteix en la progressió de grau, categoria, esglaió o d'altre concepte anàleg, sense necessitat de canviar de lloc de treball. Aquests ascensos seran consecutius amb caràcter general, llevat de supòsits excepcionals on es prevegi d'altres possibilitats. L'avaluació del rendiment (prevista en l'art.20 de l'EBEP) podrà influir sobre aquesta carrera horitzontal. La carrera vertical es defineix com l'ascens en l'estructura de llocs de treball d'acord amb els procediments de provisió de llocs de treball instituïts per la normativa vigent (concurs, lliure designació, etc..).

Per altra banda, l'EBEP defineix la promoció interna vertical i horitzontal. La primera consisteix en l'ascens des d'un cos o escala d'un subgrup o grup de classificació professional a d'altre superior, sempre sota els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, requerint en tot cas el compliment dels requisits exigits per accedir al referit cos o escala, tenir una antiguitat de dos anys com a mínim en el grup o subgrup inferior i superar les proves selectives corresponents. Pel que fa a la promoció interna horitzontal, aquesta consisteix en el accés a cossos o escales del mateix subgrup professional; correspon a cada llei de funció pública de desenvolupament determinar quins són els cossos i escales als que es podrà accedir per aquest procediment.

Dues qüestions que es plantegen sovint al voltant de la promoció interna són aquelles que afecten el nombre de places que es poden reservar a la promoció i la titulació exigida als aspirants. S'ha de dir, al respecte, que el que tot seguit indicarem ho és en base a la normativa aprovada abans d'entrar en vigor l'EBEP, el qual no l'ha afectat, però es d'esperar que el desenvolupament normatiu futur sí ho faci.

Pel que fa al nombre de places, les diferents normes aplicables al cas mantenen contradiccions. Així, es va suprimir, en el seu moment, el límit del 50% que preveia la LMRFP, però aquest percentatge continua apareguent als arts.296 TRLMC i 134 TRRL. Per contra, el RPSELC indicava que el nombre de places reservades era lliure (art.99.1) –si bé el precepte ha estat declarat nul, però no s'ha substituït– mentre que el TUFPC estableix que les vacants no podran excedir del 65% de les vacants per al supòsit que hi hagi un

<http://www.diba.cat/cemical/lilibres.asp>

³⁶ En concret, l'art.16.3 de l'EBEP indica que cada llei de funció pública regularà la carrera professional que podrà consistir, “entre d'altres”, en l'aplicació aïllada o simultània d'alguna o algunes de les modalitats

Cos o una Escala del grup inferior de la mateixa àrea o especialitat.

Entenem que, en vista del que preveu l'art. 134.2 del TRRL, a les Corporacions locals catalanes els és d'aplicació la regulació del TUFPC i, en conseqüència, hi haurà un límit màxim del 65%, referit al total de places incloses a l'oferta pública, i un 20% garantit com a mínim per a la promoció interna en cada una de les convocatòries per a la cobertura de les places d'un Cos o una Escala. Tot això, però, en tant no es promulgui una nova normativa d'ocupació pública a Catalunya.

Pel que fa a la titulació, és exigència que els aspirants estiguin en possessió de la que es demani a la convocatòria. Tanmateix, la DA 22^a. de la LMRFP – no derogada per l'EBEP, i que manté el seu caràcter bàsic- permet que es pugui promocionar internament del grup D al grup C si es compleix el requisit de titulació o, si no, acreditant una antiguitat de 10 anys en un cos o escala del grup D, o de 5 anys i la superació d'un curs específic de formació al qual s'accedirà per criteris objectius. Creiem, però, que d'acord amb el nou EBEP, aquesta promoció s'ha d'entendre referida per al pas del grup C2 al C1.

La carrera professional i la promoció interna del personal laboral es regirà per allò previst en l'ET o en el conveni col·lectiu de la Corporació (art.19.2 EBEP). El RPSELC planteja que, d'acord amb els representants del personal laboral, podrà establir-se l'aplicació subsidiària de la normativa de promoció dels funcionaris locals, si bé adaptada a la naturalesa del vincle laboral (art. 125). Alguns convenis col·lectius han flexibilitzat la promoció interna pel que fa al requisit de titulació, de tal manera que substitueixen aquest per l'acreditació de determinats nivells d'experiència i desenvolupament professional contrastats³⁷.

Finalment, hem d'indicar que l'art. 89 del RPSELC estableix que no serà necessari convocar proves selectives quan es tracti de la requalificació de llocs de treball de personal laboral per a adaptar-los a les tasques que realment efectui el treballador. Segons el RPSELC en aquest cas és suficient el canvi de denominació del lloc en la RLLT i que el treballador compleixi els requisits de titulació i capacitació professional. Segons el nostre parer, tanmateix, aquest procés de requalificació no pot suposar que els treballadors promocionin d'un grup de classificació a un altre de superior sense procés selectiu; l'adaptació serà possible per a tasques del mateix grup o categoria professional, però no per a consolidar un de superior, que requerirà el compliment dels requisits legals previstos. Significativament aquest article

exposades en el text principal.

³⁷ Com és el cas del Conveni Col·lectiu del personal laboral de la Generalitat de Catalunya, model que ha estat seguit en el món local també per no poques entitats. Vegeu, en aquest sentit, l'art.19 del referit text convencional (6è Conveni per al període 2004-2008), que requereix la titulació o "*capacitació provada en relació amb el lloc de treball*".

no va ser qüestionat per la STSJ Catalunya de 11-6-2002 perquè el sindicat impugnat del Reglament no va impulsar la seva il·legalitat.

9.- Representació i negociació col·lectiva

La representació i la negociació a l'Administració local es diferencia en dos àmbits: el del personal funcionari i el del personal laboral; en tots dos casos podem trobar l'anomenada representació "*unitària*" i la representació "*sindical*".

La representació unitària és aquella que formen, per al personal funcionari, la Junta de personal o els delegats de personal, mentre que per al personal laboral ho serà el Comitè d'empresa o els delegats de personal. No és possible l'existència d'òrgans elegits conjuntament, si bé això no impedeix que, a la pràctica, en moltes entitats la negociació i la representació sigui conjunta, però hem de deixar clar que els convenis i acords mixtos de funcionaris i treballadors eren nuls de ple dret, si més no fins abans de la reforma duta a terme a través de la Llei 21/2006 de 20 de juny³⁸, confirmada pel nou EBEP, que han habilitat una negociació conjunta específica.

Pel que fa a l'acció sindical a les entitats locals, fonamentalment s'articula a través de les seccions sindicals. Aquestes seccions són estructures internes dels sindicats, constituïdes pels seus afiliats en cada entitat local. La LOLS els atorga tot un seguit de drets, facultats i competències per a la representació i defensa dels seus interessos, així com de negociació col·lectiva. Per tal de dur a terme aquesta tasca, les seccions sindicals poden reunir als seus afiliats fora de l'horari de treball i tenen dret a fer arribar informació d'interès sindical a través del tauló d'anuncis; també, en els centres de treball de més de 250 empleats, tenen dret a un local. Si la Corporació compta amb una plantilla superior a 250 efectius, la secció sindical pot escollir un delegat sindical, si bé la jurisprudència no ha acceptat l'existència de delegats i seccions sindicals *mixtes* comprensives de treballadors i funcionaris.

La representació unitària dels funcionaris en entitats locals que compten entre 10 i 49 funcionaris correspondrà als delegats de personal (fins a 30, 1 delegat; de 31 a 49: 3 delegats), d'acord amb l'art.39.2 de l'EBEP. A partir de 50 funcionaris es constitueixen les Juntes de personal, en funció d'una Junta per cada Ajuntament, Diputació o Consell comarcal, formada per un nombre de membres que depèn de la plantilla de la Corporació. No obstant, l'EBEP indica que hi haurà una Junta de Personal per cada unitat

³⁸ La Llei 21/2006 de 20 de juny modificà la LORAP, obrint la possibilitat a la negociació conjunta en alguns àmbits i qüestions. La LORAP ha estat en gran part derogada per l'EBEP, per alguns dels seus preceptes continuen vigent d'acord amb la disposició derogatòria única, apartat c).

electoral amb un cens mínim de 50 funcionaris, però cada Comunitat Autònoma, en l'exercici de les seves competències legislatives, podrà regular "*l'establiment de les unitats electorals*", i també fixa que previ acord amb les organitzacions sindicals legitimades en els arts.6 y 7 de la LOLS, els òrgans de govern de les Corporacions locals podran modificar o establir unitats electorals en raó del nombre i peculiaritats dels seus col·lectius, adequant la configuració d'aquestes unitats a les estructures administratives o als àmbits de negociació constituïts o que es constitueixin.

En l'art.40 de l'EBEP es descriuen les facultats del delegats de personal i de les Juntes i en els arts.41 i 42 les garanties i durada de la funció representativa, si bé hem de destacar que –ni amb la LORAP abans ni l'EBEP ara- entre aquestes no s'esmenten les de negociació col·lectiva, per la qual cosa un acord sobre condicions de treball negociat per la Junta o els delegats de personal esdevé nul (STS de 5 de maig de 1994).

Un esquema representatiu unitari semblant s'articula per al personal laboral. En aquest cas, segons les regles establertes en l'ET, la representació correspon als delegats de personal (plantilles entre 11 i 49 treballadors; potestativament, de 6 a 10) o al Comitè d'empresa (a partir de 50 treballadors). Si bé l'ET estableix que el procediment d'elecció dels representants dels treballadors és per centre de treball o empresa, la DA 2ª del R.D. 1844/1994 preveu que, independentment dels diferents centres de treball, cada Corporació local constituirà un únic centre de treball, que inclourà la totalitat de les seves dependències, sempre que el personal laboral afectat es trobi inclòs en l'àmbit d'aplicació d'un mateix conveni col·lectiu

L'ET fixa, en els seus arts. 64 i 87, les competències del Comitè i els delegats i regula la legitimitat per a la negociació col·lectiva, si la tenen atribuïda, juntament amb d'altres possibles actors (concretament les organitzacions sindicals, si bé hauran de tenir la majoria dels representants unitaris per tal d'arribar a acords amb l'ens local que donin lloc a un conveni col·lectiu d'eficàcia general).

En canvi, pel que fa a la negociació col·lectiva i a la participació en la determinació de les condicions de treball dels funcionaris, l'EBEP les atribueix a les organitzacions sindicals en el si de la Mesa de Negociació.

A fi i efecte d'articular aquesta negociació i participació, l'art.33 de l'EBEP preveu la constitució de "*Meses de Negociació*", en les quals hi seran presents els representants de l'Administració i les organitzacions sindicals més representatives, així com els sindicats que hagin obtingut el 10% o més dels representants en les eleccions a delegats i Juntes de personal. L'Estatut Bàsic reconeix legitimitat negociadora a les associacions de municipis així com a les entitats locals d'àmbit supramunicipal (art.34.2), de

tal manera que els municipis podran adherir-se amb caràcter previ o de manera successiva a la negociació col·lectiva que es porti a terme en l'àmbit corresponent. També l'EBEP institueix la figura de l'adhesió, importada del règim laboral, de tal manera que una entitat local podrà adherir-se als acords assolits dins del territori català o als Acords signats en un àmbit supramunicipal.

A cada entitat local es constituirà una Mesa general, que serà la competent per a determinar les condicions de treball dels funcionaris d'aquesta Corporació. També és possible que es constitueixin d'altres Meses, anomenades “*sectorials*”, en funció del nombre i les peculiaritats de sectors concrets de funcionaris (art.34.4 EBEP). L'EBEP fixa que el procés de negociació s'obrirà, en cada Mesa, en la data que, de comú acord, fixin la corporació local i la majoria de la representació sindical. Si hi manca l'acord, el procés s'iniciarà en el termini màxim d'un mes des que la majoria d'una de les parts legitimades ho promogui, llevat de que hi hagin causes legals o pactes que ho impedeixin.

Les matèries que poden ser objecte de negociació apareixen en l'art. 37 de l'EBEP. Segons la llei, estan excloses de l'obligació de negociar totes aquelles decisions de la Corporació que afectin a les seves potestats d'organització, malgrat que quan les conseqüències d'aquelles decisions tinguin repercussió sobre les condicions de treball dels funcionaris locals procedirà igualment la negociació (art.37.2.a); també resten excloses de negociació la regulació de l'exercici dels drets dels ciutadans i dels usuaris dels serveis públics, així com el procediment de formació dels actes i disposicions administratives, la determinació de les condicions de treball del personal directiu³⁹, els poders de direcció i control propis de la relació jeràrquica i la regulació i determinació concreta, en cada cas, dels sistemes, criteris, òrgans i procediments d'accés a l'ocupació pública i la promoció professional.

La reforma de l'any 2006 va incorporar un nou esquema de negociació, que l'EBEP manté. Així, a banda de la Mesa ja referida, s'institueix en l'art.36.1, una Mesa General de Negociació de “*les Administracions Públiques*”. Es perfila així una Mesa comuna de totes les Administracions que tindrà caràcter general, a més a més de la Mesa General de cada Administració. Aquesta nova Mesa tindrà una representació unitària per part de totes les Administracions, serà presidida per l'Administració de l'Estat i comptarà amb representants de les Comunitats i Ciutats Autònomes i de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, en funció de les matèries que es negociïn.

En aquesta nova Mesa comuna es podran negociar les qüestions descrites en l'art.37 de la LORAP –per als funcionaris, doncs-, que resultin susceptibles de regulació estatal amb caràcter de norma bàsica, sense

³⁹ Vegeu en aquest mateix sentit, l'art.13.4 EBEP, en concretar el règim jurídic del personal directiu professional.

perjudici dels acords que puguin arribar a assolir les Comunitats Autònomes en el seu corresponent àmbit territorial en virtut de les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública (art.36.2)

Per altra banda, l'art.36.3 de l'EBEP institueix també una nova Mesa, que podríem qualificar de *mixta*, que també s'anomena "*Mesa General de Negociació*" per a tractar i negociar totes aquelles matèries i condicions generals de treball comunes al personal funcionari i laboral de cada Corporació local. L'esquema negociador, doncs, a nivell general i també particular de les entitats locals ha sofert un fort canvi –que ja es va plasmar en la reforma de la LORAP esdevinguda l'any 2006-, en obrir-se noves vies, algunes d'elles força complexes, com la negociació conjunta de matèries de personal laboral i funcionari, sense que resti clar quin és el règim jurídic i la forma de presa d'acords en cada cas. Pel que fa a quines són les matèries comunes, res diu l'EBEP però pot indicar-se orientativament que ho serien les referides a l'avaluació del desenvolupament, les previstes en l'art.37 de l'Estatut que no siguin exclusivament dels funcionaris –p.ex., jornada, permisos, vacances, accés a l'ocupació pública, incentius a la jubilació anticipada, acció i política social, entre d'altres- o la provisió de llocs de treball i mobilitat sinó està previst en el propi conveni col·lectiu (art.83 EBEP). Per contra, creiem que no són condicions comunes les referides a la carrera i promoció professional del personal laboral, la classificació d'aquest, les seves retribucions i el règim disciplinari.

En el marc laboral, tal com hem assenyalat, la negociació es regeix per les normes pròpies del dret laboral. Tanmateix, legalment i jurisprudencialment en els últims temps s'han produït canvis que mereixen ser posats sobre la taula.

En primer lloc, com s'ha dit, la institucionalització d'una Mesa General de Negociació que podrà tractar sobre matèries i condicions comunes a funcionaris i treballadors. Aquest estadi negociador no apareix en l'ET. A més, la legitimació per a negociar apareix molt complexa i no s'aclareix en l'EBEP com es prendran els acords que afectin al personal laboral ni amb quina fórmula jurídica es concretaran, però sembla clar del redactat de la nova norma que la negociació se sindicalitza absolutament, si més no en aquesta Mesa, restant a un costat els Comitès d'Empresa i els delegats de personal. En tot cas, si un Pacte o Acord conté matèries i condicions generals de treball comunes a funcionaris i treballadors, tindran la consideració i els efectes previstos en l'art.83 de l'ET en relació al personal laboral, mentre que serà possible una mesa de negociació d'aquest únic tipus de personal per a les matèries que li són pròpies, tot d'acord amb l'ET i l'EBEP.

Per altra banda, una complexa doctrina judicial s'ha concretat en la STS de 7 d'octubre de 2004 segons la qual l'absència de conveni col·lectiu de personal laboral a les Corporacions locals no se solventa

mitjançant l'aplicació de l'ET i, si s'escau, dels contractes de treball, com venia succeint i acceptant-se fins el moment, sinó que el buit convencional queda cobert mitjançant la remissió als convenis col·lectius privats de sector, de tal manera que s'aplicaran tants convenis col·lectius com àmbits i funcions tingui l'entitat local. Aquest inversemblant criteri –segons el nostre parer- ha estat recollit posteriorment pel TSJ de Catalunya en les sentències de 20 de maig de 2005 i 17 de gener de 2006. Creiem, però, que en el futur, la previsió de l'art.34.2 EBEP ha de reduir els efectes d'aquesta jurisprudència, en permetre a les entitats locals sense conveni propi un nou àmbit negociador ja sigui a través de les entitats associatives municipalistes o de les supramunicipals.

10.- Règim disciplinari i d'incompatibilitats

La normativa sobre incompatibilitats és d'aplicació indiferenciada a tot el personal laboral i funcionari de les entitats locals, sense que l'EBEP hagi introduït canvis significatius a la normativa vigent fins el moment, de tal manera que la LI continua sent aplicable, havent-se introduït alguna petita modificació a través del nou Estatut Bàsic.

El règim disciplinari originàriament era diferent entre personal laboral i funcionari. L'EBEP introdueix, en aquest cas, un nou règim força interessant des de la perspectiva de l'apropament del tractament d'un i altre col·lectiu, de tal manera que el referit règim subjectarà a tots dos tipus d'empleats, malgrat que en el cas del personal laboral en tot allò no previst en l'EBEP, o exceptuat d'aplicació, es regirà per la legislació laboral.

L'EBEP fixa la potestat disciplinària de l'Administració, que s'exercirà sota els principis de legalitat i tipicitat de les faltes i sancions, el principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables i de retroactivitat de les favorables al presumpte infractor, el principi de proporcionalitat, el de culpabilitat i el de presumpció d'innocència.

L'Estatut Bàsic fixa tot un conjunt de faltes molt greus, aplicables a treballadors i funcionaris (art.95.2). En relació als funcionaris locals, aquestes faltes poden ser completades (es a dir, es poden incorporar d'altres al llistat de l'EBEP) a través de llei del Parlament català, en tant que per al personal laboral serà el conveni col·lectiu de cada entitat local l'instrument regulador. Les faltes greus i lleus també seran desenvolupades per la normativa autonòmica catalana, en principi a través de llei en el primer cas, i amb termes més ambivalents en relació a les lleus, tot referint-se als funcionaris, en tant que els treballadors igualment estaran subjectes al conveni col·lectiu d'aplicació.

A hores d'ara, el règim disciplinari dels funcionaris està previst per tot un conjunt de normes legals i reglamentàries, i després de l'EBEP, el règim del personal laboral s'ha publicificat en gran mesura. Cal recordar, en aquest sentit, que l'art.300.1 del TRLMC estableix un principi d'equiparació dels funcionaris locals amb els autonòmics, però caldrà també tenir present el TRRL que, en ocasions, preveu una altra aplicació. Això origina disfuncions que obliguen a l'operador jurídic a un acurat anàlisi de la norma aplicable en cada supòsit, en especial en allò que afecta a faltes, sancions, expedient a tramitar i terminis de prescripció. D'altra banda, el RPSELC s'ha convertit, en aquest sentit, en un evident perill, doncs molts dels seus articles entren en contradicció amb la normativa autonòmica i per altra banda, alguns han estat declarats nuls per la STSJ Catalunya d'11 de juny de 2002. Això s'evidencia en moltes sentències judicials on, sense entrar en els arguments de fons, els Tribunals anul·len el resultat d'un expedient disciplinari funcional per incorrecció en la seva tramitació. En conseqüència, entenem que l'operador jurídic haurà de cohonestar, per al personal funcionari, tot el marc normatiu esmentat, prenent en primer lloc com a base l'EBEP; pel que fa al personal laboral, l'EBEP també marcarà molts dels principis a aplicar, i a partir d'aquí, l'ET i els convenis col·lectius.

Pel que fa al règim d'incompatibilitats, aquest es deriva de l'art. 103.3 de la Constitució. L'actual Llei d'incompatibilitats és la 53/1984 de 26 de desembre (LI), que s'aplica a tot el personal funcionari i laboral, inclòs també el personal al servei de les Corporacions locals i dels organismes que en depenen. L'EBEP no ha introduït modificacions significatives en aquesta LI, que manté la seva vigència, si bé el capítol VI del Títol III de l'Estatut fixa un marc anomenat "*codi de conducta*" que haurà de ser pres en consideració per l'Administració i que obliga als treballadors i funcionaris a actuar d'acord amb tot un conjunt de principis com son els d'objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei, honradesa, entre d'altres, que tenen un fort lligat amb els principis conformadors del règim d'incompatibilitats.

La LI es completa a Catalunya amb la Llei 21/1987 de 26 de novembre, aprovada pel Parlament català, que incorpora en el seu àmbit d'aplicació també al personal de les entitats locals i als ens, organismes i empreses que en depenen.

Tot aquest règim jurídic s'ha de cohonestar amb les previsions específiques dels arts. 321 a 344 del RPSELC, que s'han mantingut pràcticament inalterades des de l'aprovació del Reglament l'any 1990. Hem d'assenyalar, però, que les possibles disfuncions que es puguin produir per l'aplicació de la llei estatal –que té el caràcter de bàsica en molts del seus preceptes-, i la normativa autonòmica i local catalana, s'han de resoldre segons el que indica l'art. 145 del TRRL: el règim d'incompatibilitats serà el que estableix, amb caràcter general, la LI o totes aquelles normes que dicti l'Estat per a ser aplicades als

empleats de les entitats locals i, pel que fa a les condicions o disfuncions entre la llei catalana i el RPSELC, s'hauran de resoldre a favor de la primera, en virtut del rang normatiu i de l'expressa previsió que fa l'art. 1.2.d de la Llei 21/1987. També la STSJ de Catalunya de 11-6-2002 ha declarat la nul·litat d'alguns preceptes del RPSELC en relació a aquesta matèria.

BIBLIOGRAFIA

ALDOMA BUIXADÉ, J, *Les relacions de llocs de treball de les Administracions Públiques*. Cedecs, 1996.

BOLTAINA BOSCH, X, *Régimen jurídico de los trabajadores indefinidos no fijos de la administración pública*. Aranzadi Social, Estudios. Volumen V. 2002.

La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas españolas. Régimen jurídico y proceso selectivo restringido. Cedecs, 2005.

Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas. Tirant lo Blanch, colección laboral, nr.167. 2006.

BOLTAINA BOSCH, X i GALA DURÁN, C, *La contractació laboral temporal i el treball a temps parcial a l'administració local*. Col·lecció Manual i formularis, nr.16. EAPC, 2007.

CASTILLO BLANCO, Federico A, *El sistema retributivo en la función pública*. Marcial Pons, 2002.

CORDERO SAAVEDRA, Luciano, *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*. Laborum, 2003.

COMISIÓN DE EXPERTOS (cood.Miguel SÁNCHEZ MORÓN), *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*. INAP, 2005.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*. Informes, estudios y documentos. 2003.

DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ. *Llibre Blanc de la funció pública catalana*. Generalitat de Catalunya. 2005.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S, *El acceso al empleo público*. Centro de Estudios Financieros, 2005.

Hacia un nuevo régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

JIMÉNEZ ASENSIO, R, *Directivos Públicos*. IVAP. 2006.

LÓPEZ GÓMEZ, J.M, *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*. Civitas, 1995.

MANZANA LAGUARDA, Rafael, *Derechos y deberes del funcionario público*. Tirant lo Blanch. 2006.

MARTÍNEZ GAYOSO, M.N, *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la*

Constitución. Servicio Editorial de la UPV, 2002.

MAURI MAJÓS, J.J, *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*. Barcelona. EAPC, 2002.

MESEGUER YEBRA, J, *El régimen de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Bosch, 2003.

MOLERO MARAÑÓN, M.L, *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones Públicas*. Tirant lo Blanch, colección laboral, nr.77. 1999.

MOLINA GARCIA, M, *El contrato de trabajo en el sector público*. Comares, 2000.

PALOMAR OLMEDA, A, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, 2003.

Empleo Público Local. Bosch, 2005.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho del Empleo Público*. Marcial Pons, 2007.

PÉREZ-BEDMAR, M.S, *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*. Lex Nova, 2006.

PINAZO HERNANDIS, J, *Empleo Público en una nueva Administración Pública*. Tirant lo Blanch, 2007.

RODRÍGUEZ RAMOS, M.J, *El Estatuto de los funcionarios públicos. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*. Comares, 1997.

ROQUETA BUJ, Remedio, *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*. La Ley, 2007.

RUANO RODRIGUEZ, Lucía, *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*. Aranzadi Editorial, 1998.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel et altri, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial Lex Nova, 2007.

SERRANO PASCUAL, A., *El personal de las entidades locales. Análisis de su régimen jurídico*. El Consultor, 1997.

VILLORIA MENDIETA, M y DEL PINO MATUTE, E, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos, 1997.

Vegeu també, pel seu caràcter interpretatiu:

Instruccions per a l'aplicació de l'EBEP en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i els seus Organismes Autònoms. Resolució de 21 de juny de 2007 de la SG per a l'Administració Pública per la qual es publiquen les referides instruccions de 5 de juny de 2007 (BOE núm.150 de 23 de juny de 2007).

Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de la Llei 7/2007 de 12 d'abril de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic a l'Administració de la Generalitat, dictada per la Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració, de 6 de juny de 2007.

Circular núm.6 sobre l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, dictada per la Generalitat Valenciana.