

17 Estudis de Relacions Laborals

Ramon Galindo Caldés

Transformació digital
local i funció pública:
aspectes organitzatius

17 Estudis de Relacions Laborals

Ramon Galindo Caldés

Transformació
digital local i funció
pública: aspectes
organitzatius

Índex

Abreviatures	7
Introducció	10
1. Transformació digital local i empleats públics	13
1.1. La revolució de les dades al sector públic	13
1.1.1. De l'Administració electrònica a l'Administració digital.....	14
1.1.2. Algunes precisions: transformació digital, automatització i ús de les dades a l'Administració.....	15
a) Automatització	16
b) Robotització	17
c) Ús massiu de les dades.....	17
d) Intel·ligència artificial.....	18
1.1.3. Un canvi a diferents ritmes	18
1.1.4. Un impacte limitat en l'exercici de les potestats públiques.....	19
1.2. L'impacte de la tecnologia en l'ocupació pública.....	20
1.2.1. Els empleats públics: la dimensió oblidada	21
1.2.2. L'impacte de l'automatització i la IA a l'ocupació pública: una visió realista.....	22
1.2.3. Un canvi necessari en la visió de la transformació digital.....	24
a) Continuitat en les polítiques digitals	24
b) Els nous empleats públics digitals	25
c) El paper dels representants sindicals.....	26
1.3. Els problemes estructurals de l'ocupació pública local	27
1.3.1. La temporalitat com a problema.....	27
1.3.2. L'envelliment de les plantilles.....	29
1.3.3. El relleu generacional com a oportunitat.....	30

1.3.4. Cal tecnificació, però no només	30
1.3.5. Laboralització: és un problema?	32
1.4. La diversitat al món local	32
1.4.1. Diversitat i capacitat de gestió dels ens locals catalans	33
1.4.2. La transformació no té a veure (només) amb la dimensió dels municipis	35
1.4.3. Cooperar per transformar	36
2. La transformació com a procés: planificació i organització.....	38
2.1. El nou empleat públic digital	38
2.1.1. Les habilitats i competències digitals	39
2.1.2. Noves formes de treballar	43
2.1.3. El nou empleat públic digital.....	44
2.2. La relació entre organització i recursos humans	44
2.2.1. Vincular l'organització amb la política de recursos humans	45
2.2.2. Tasques obsoletes i noves funcions.....	46
2.2.3. La gestió per àmbits funcionals.....	46
2.3. Una gestió dels recursos humans basada en les dades	47
2.3.1. La necessitat d'un sistema de governança de les dades.....	47
2.3.2. La disponibilitat de dades sobre els recursos humans.....	49
2.3.3. Límits i potencialitats de les dades en la gestió dels recursos humans.....	50
2.3.4. La RLT com a eina integral de la gestió dels recursos humans	51
2.4. Pensar estratègicament les necessitats en recursos humans	52
2.4.1. La manca de planificació en recursos humans.....	53
2.4.2. La necessitat de la planificació estratègica	55
2.4.3. Connectar la planificació amb les necessitats: el cas de Barcelona	57
2.4.4. Planificar en els petits municipis: cooperació i simplificació	58
2.5. El paper d'empreses privades en la gestió dels recursos humans	59
2.5.1. Noves formes de treball per a l'Administració.....	59
2.5.2. El paper instrumental de la col·laboració privada	60
2.6. El cicle de transformació dels recursos humans.....	61
3. Selecció i retenció dels nous empleats públics.....	64
3.1. El marc normatiu	64
3.2. Nous perfils, nous empleats públics?	65

3.2.1. Captació de talent.....	65
3.2.2. Retenció de talent	66
3.2.3. Transformació de perfils	68
3.3. Els processos d'estabilització del personal temporal: són un obstacle a la transformació digital?	68
3.4. Els sistemes de selecció: una assignatura pendent.....	70
3.4.1. Sistemes selectius	70
3.4.2. La necessitat de serveis de selecció especialitzats	72
3.4.3. Procediment selectiu.....	72
3.4.4. Requisits	73
4. Formació i aprenentatge	75
4.1. El marc normatiu: dret a la formació i deure de formació	75
4.2. La dimensió organitzativa de la formació.....	76
4.3. Quina formació per a la transformació digital?	77
4.3.1. Formació bàsica o alfabetització digital.....	78
4.3.2. Formació i competències.....	79
5. Conclusions.....	81
Bibliografia	85
L'autor.....	93

Abreviatures

AGE	Administració General de l'Estat.
AOC	Consorci Administració Oberta de Catalunya.
BCNROC	Repositori Obert de Coneixement de l'Ajuntament de Barcelona.
CE	Constitució espanyola.
CORH	Comunitat de Recursos Humans.
EAPC	Escola d'Administració Pública de Catalunya.
EBEP	Estatut bàsic de l'empleat públic.
ECA	Entitats col·laboradores de l'Administració.
EPA	Enquesta de població activa.
ERTO	Expedient de regulació temporal de l'ocupació.
FHN	Funcionari d'habilitació nacional.
FUNITEC	Fundació Universitat i Tecnologia.
IA	Intel·ligència artificial.
IAAP	Institut Aragonès d'Administració Pública.
IDESCAT	Institut d'Estadística de Catalunya.
IMD	Índex de Maduresa Digital.
INAP	Institut Nacional d'Administració Pública.
INE	Institut Nacional d'Estadística.
IoT	Internet de les coses.
LAAAB	Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto.

LAESP	Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics.
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.
LGT	Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.
LMRFP	Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública.
LPAC	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
LRJSP	Llei 40/2015, de 1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
MHFP	Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.
MODA	Mayor's Office of Data Analytics.
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics.
OMD	Oficina Municipal de Dades.
OITSS	Organisme Estatal Inspecció de Treball i Seguretat Social.
OOP	Oferta d'ocupació pública.
PORH	Pla d'ordenació dels recursos humans.
RAFME	Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics.
RLT	Relació de Llocs de Treball.
RPA	Automatització robotitzada de processos.
SADARH	Assistència a la Direcció i Administració de Recursos Humans.
SEDAC	Servei de Documentació i Accés al Coneixement.
SEPE	Servei Públic d'Ocupació Estatal.
SeTDIBA	Serveis de Suport per a la Transformació Digital.
SIOP	Sistema d'indicadors d'ocupació pública.
STEM	Ciència, tecnologia, enginyeria i matemàtiques.
TIC	Tecnologies de la informació i la comunicació.
TREBEP	Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

TRRL	Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.
TUFPC	Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública.

Introducció

En el context actual, les administracions han d'afrontar tres canvis rellevants: d'organització, de selecció/retenció de personal qualificat, i de transformació del personal existent. La digitalització ha canviat la manera de gestionar els recursos humans al sector privat (PLATAS RUIZ, 2017). Amb totes les prevencions i limitacions, i el context particular del sector públic, alguns canvis s'han de traslladar, també, a l'Administració. Hi trobem elements que són plenament aplicables al sector públic (connexió entre selecció i necessitats de l'organització, automatització de tasques, canvis en els mètodes de selecció, etc.), que s'adapten evidentment a la defensa de l'interès general i d'elements que són propis de la funció pública com a institució, com la garantia de la igualtat, el mèrit i la capacitat en els processos selectius (articles 23.2 i 103.3 CE). Les rigideses del marc normatiu de funció pública actual no han de servir d'excusa per endegar iniciatives de reforma de l'ocupació pública. No es tracta tant de modificar el TREBEP, sinó d'aplicar les normes que ja hi són i canviar-ne la cultura administrativa (CASTILLO BLANCO, 2021). No només pel que fa als sistemes de selecció, sinó d'altres que poden ser un vector del canvi organitzatiu i que gairebé no s'han desenvolupat, com l'avaluació de l'acompliment o la carrera horitzontal.

Els canvis ressenyats prenen una importància fonamental en el marc de la transformació digital de l'Administració. La irrupció de la tecnologia en tots els àmbits de l'activitat pública afecta de manera decisiva els recursos humans públics, que han d'adquirir competències i habilitats relacionades amb la nova manera de treballar al sector públic. Sota l'etiqueta d'*intel·ligència artificial* s'introdueixen diferents mecanismes com l'automatització, la robotització o l'ús de les dades massives en l'activitat de les administracions. Es tracta, en definitiva, de la conversió de l'Administració tradicional –encara en el trànsit a l'Administració electrònica– a una Administració digital, basada en l'ús intensiu de la tecnologia, i que canvia la manera d'organitzar-se, d'actuar i de relacionar-se, tant internament com en relació amb la ciutadania. Aquesta transformació, que convergeix amb diversos problemes estructurals de l'ocupació pública (temporalitat, envelliment o relleu ge-

neracional) impacta, també, en el món local, un àmbit extraordinàriament divers que també s'haurà d'adaptar, tot i tenint-ne en compte les especificitats.

Aquesta transformació és un procés, que avança a diferent ritme en funció del context determinat. Partint del nou model d'empleat públic en l'Administració digital, que ha de disposar d'habilitats i competències digitals, hem d'emfatitzar la vinculació entre l'organització de l'Administració i la política de recursos humans. Són dues dimensions interdependents, la política de personal ha d'estar enfocada a complir les noves missions del sector públic en la societat actual. Per això, la planificació és fonamental. Tota transformació ha de partir d'una visió de les missions, les funcions i els serveis de l'Administració a mitjà i llarg termini i, en funció d'aquesta previsió, planificar els recursos humans necessaris per dur-les a terme.

S'ha de fugir, en definitiva, de l'Administració del dia a dia, basar la política de personal en les dades i posar els instruments de gestió dels recursos humans al servei de la planificació. Hi ha instruments adequats, però necessiten canvis per esdevenir eines útils per a la gestió del personal en un entorn digital. En aquest sentit, posem en valor la relació de llocs de treball (RLT), tot i ser conscients de les limitacions i els defectes que té.

Quan parlem de transformació dels recursos humans d'una organització hem de preveure dues actuacions paral·leles. D'una banda, la incorporació de nous efectius, persones que responen als requeriments de la nova Administració digital, no necessàriament joves, però sí amb habilitats i competències digitals, acostumats al canvi i al treball en equip, etc. S'ha de fer un esforç de captació d'aquests perfils, que el sector públic, en bona part, no preveu com a una opció. De l'altra s'han de detectar persones dins del sector públic que ja aconsegueixen aquests requisits, i donar-los un entorn en què puguin aportar més a l'organització. En el centre de la incorporació de nou personal, hi trobem un problema estructural (uns sistemes de selecció inadequats, i fins i tot contraproductius, però que conformen la via d'accés a l'ocupació pública) i un de conjuntural (reducció de la gran temporalitat, amb uns sistemes que poc tenen a veure amb les necessitats de l'Administració). Aquest context difícil és en el qual s'han de seleccionar els nous empleats públics digitals a dia d'avui.

Al mateix temps, ens trobem plantilles que en bona part funcionen sota paràmetres d'Administració burocràtica i que tenen un dèficit pel que fa a competències i habilitats digitals. Cal transformar-les, i l'única manera possible és la formació (o l'aprenentatge). S'ha de posar en valor, en tant que és l'instrument bàsic d'adaptació de les plantilles a la nova realitat. Hi ha moltes metodologies, i molts instruments formatius o mecanismes col·laboratius. Fins i tot l'oferta formativa és àmplia en alguns casos. Però el més rellevant és canviar-ne la concepció, en dos sentits. Per una banda, la formació contínua és un dret, però també un deure. Per una altra, s'ha d'orientar als fins de l'organització i de la transformació digital. La formació no forma part del *cor* de les demandes i prioritats d'empleats i de

l'Administració. Hauria de ser un element central: els empleats haurien de tenir el dret a accedir –i el deure de fer-ho– a formació en competències i coneixements relacionats amb el seu lloc de treball i el sector en què treballen, i l'Administració els ho hauria de proporcionar.

Aquest treball no pretén ser una anàlisi exhaustiva sobre l'Administració digital, la gestió dels recursos humans, els sistemes de selecció o altres elements relacionats. La bibliografia especialitzada sobre la gestió dels recursos humans és àmplia, tant des d'un punt de vista jurídic, laboral, de gestió pública o de psicologia. Aquí pretenem reflexionar sobre diferents aspectes que sovint passen desapercebuts o que no han rebut l'atenció necessària. Pretenem dibuixar el canvi que la implantació de l'Administració digital provoca en els empleats públics, tant individualment com col·lectivament. Ho fem amb un èmfasi especial en l'Administració local, sent conscients de la gran heterogeneïtat de la planta local.

En efecte, alguns municipis mitjans o grans han endegat iniciatives innovadores en Administració digital, d'altres amb prou feines han aconseguit adaptar-se a l'Administració electrònica. Algunes tenen capacitat institucional i disposen de persones que exerceixen un lideratge en els processos de canvi, d'altres poden estar sobrepassats per la velocitat i profunditat dels canvis. S'ha de ser conscient, en qualsevol cas, del canvi de model, adaptar-se al seu context i explorar vies de col·laboració, cooperació i assistència. Les dificultats seran més grans o més petites, però cal una visió a mitjà o llarg termini, i el compromís de governs, organitzacions sindicals i els mateixos empleats.

1. Transformació digital local i empleats públics

L'anomenada *Quarta Revolució Industrial* (SCHWAB, 2016) representa una transformació, a través de la innovació tecnològica, vertiginosa i profunda que impacta en la societat en tot el conjunt. Altrament, pel que fa al mercat de treball, representa la transformació de les formes de producció i de les formes de relació laboral. Aquesta revolució també impacta en el sector públic, tant en les formes d'intervenir en la societat com en la manera d'organitzar-se. És un procés disruptiu, que ja forma part del funcionament de bona part de l'activitat privada i que ho ha començat a fer de manera incipient al sector públic. En aquest procés disruptiu i accelerat, l'ocupació pública sol ser el vector més desatès. Les organitzacions les conformen persones, però els avenços –i bona part de les discussions al voltant de la tecnologia i l'Administració– se centren en la tecnologia. Cal plantejar-se quina és l'actitud que els principals actors al sector públic –governos i gestors, empleats i representants sindicals– haurien de tenir vers aquesta transformació. Finalment, cal considerar –de nou– el vetust marc normatiu de la funció pública. Cal realment una refundació o l'actual ens permet alguns passos determinants? Aquest primer apartat pretén assenyalar alguns aspectes generals, no necessàriament centrats en el món local, sobre els quals tornarem en endavant al llarg del llibre.

1.1. La revolució de les dades al sector públic

És un fet que la tecnologia i l'ús de les dades massives ha irromput en el sector públic. De manera gradual s'implanta en diferents activitats públiques a través de diferents mecanismes. Veiem exemples d'automatització de procediments, d'ús de la cadena de blocs, del big data o fins i tot de la intel·ligència artificial. Hi ha un cúmul de conceptes, mecanismes i instruments que tenen efectes diferents, sovint sobre un paraigua equívoc de la intel·ligència artificial. Cal tenir en compte

que parlem de qüestions diferents, amb una incidència diferent en l'activitat pública i en l'ocupació pública. D'altra banda, es tracta d'un canvi que, a diferents ritmes, penetra l'activitat de les administracions.

1.1.1. De l'Administració electrònica a l'Administració digital

Les administracions, i els ens locals en particular, han introduït progressivament la tecnologia en els seus procediments administratius i processos interns, i en la seva relació amb la ciutadania. Ho han fet, però, traslladant els mateixos esquemes de l'organització burocràtica, treballant de la mateixa manera però a través de mitjans electrònics.

L'Administració electrònica implica «un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados» (MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2007: 207). En definitiva, se centra en l'eficàcia i l'eficiència administratives i en la millora de les relacions amb la ciutadania. A aquesta visió respon la LAESP, i posteriorment la LPAC i la LRJSP, que configuren el marc normatiu bàsic de l'Administració electrònica a Espanya, recentment desenvolupat pel RAFME.

L'Administració digital implica, però, la utilització de la tecnologia de manera intensiva i innovadora, i l'ús intensiu de les dades en el funcionament. En aquest sentit, l'OCDE defineix sis dimensions del *govern digital* (OCDE, 2020): digital per disseny, basat en les dades (*data-driven public sector*), govern com a plataforma, obert per defecte, participació dels usuaris (*user-driven*) i proactivitat.

GAMERO CASADO (2022: 37) diferencia entre aquestes dues fases, com a clàssica (electrònica) i disruptiva (digital). El sector privat i, de manera aïllada, algunes organitzacions públiques han introduït canvis en la direcció de l'Administració digital. L'Administració local, però, només ho han fet tímidament. Tal com s'ha apuntat, «[...] los medios electrónicos no han sido utilizados para dar respuesta de manera generalizada a las nuevas necesidades que se derivan. tanto de las sociedades actuales, como de las relaciones que de ellas se derivan entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través de la introducción de nuevas formas de actuar, sino que básicamente han permitido automatizar procesos y prestarlos a distancia a través de medios electrónicos. Con frecuencia, las administraciones públicas han continuado haciendo lo mismo, de la misma manera. La simplificación de la actuación y los procedimientos administrativos, si bien se ha predicado

en abundancia, no se ha generalizado. La innovación a través del uso de los medios electrónicos, que suponga cambios ambiciosos, radicales, que incluso puedan romper las reglas del juego existentes, no se ha producido entre las entidades locales» (CERRILLO MARTÍNEZ, 2022: 12). De fet, tot i les dades positives de l'informe IRIA 2020 (SGAD, 2021),¹ la major part dels municipis està més en el procés d'adaptació a l'Administració electrònica que avançant en l'Administració digital.

S'han identificat cinc nivells de maduresa en l'Administració digital (VAN DER MEULEN, 2017): inicial (*e-Government*), en desenvolupament (*open*), definit (*data-centric*), gestionat (*fully digital*) i optimitzat (*smart*). Es corresponen a l'Administració electrònica, el govern obert, l'Administració centrada en les dades, completament digital o intel·ligent. DÍAZ BARRIOS (2020: 11) valora que l'Administració de la Generalitat se situï entre el primer nivell i el segon, amb alguna iniciativa endegada sobre el tercer (basada en les dades). En el cas de l'Administració local ens trobem en una situació semblant, tenint-ne en compte l'heterogeneïtat. Estem immersos, en definitiva, en un procés de canvi de model, que avança de manera desigual a les nostres administracions, també les locals, i en condiciona la consolidació en funció de factors diferents que depenen del context de cadascuna.

1.1.2. Algunes precisions: transformació digital, automatització i ús de les dades a l'Administració

La transformació digital, com hem vist, representa un procés de canvi organitzatiu que va més enllà de la implantació senzilla de l'Administració electrònica. Sovint els canvis lligats a la transformació digital de les administracions s'associen a l'etiqueta *intel·ligència artificial*: des de l'automatització senzilla de processos repetitius a través d'algoritmes, a eines basades pròpiament en la intel·ligència artificial, l'aprenentatge profund (*deep learning*) i la presa de decisions de manera autònoma. Tractar totes aquestes manifestacions com un tot, especialment quan ho apliquem al sector públic, pot conduir a equívocs o a avaluacions que –avui dia– són lluny de la realitat. És especialment útil, quan parlem d'ocupació pública, distingir quatre manifestacions de la transformació digital al sector públic: automatització, robotització, ús de les dades en la presa de decisions i intel·ligència artificial. Impacten de manera diferent en l'estructura de l'ocupació pública i també en les funcions i potestats que exerceixen els empleats públics. Els apuntem a continuació, de manera breu:

1. La metodologia de l'Informe IRIA 2020 pot esbiaixar la visió que tenim sobre la implantació de l'Administració digital, atès que hi participen tots els municipis de més de 30.000 habitants i les diputacions provincials (o ens anàlegs), però només una petita mostra dels de menys habitants, que solen ser els que presenten més dificultats. Només tenint en compte aquest aspecte es pot entendre que l'informe afirmi que un 23 % dels ens locals utilitza l'internet de les coses (IoT) o un 22 %, l'analítica de dades. És possible afirmar que un 12 % dels municipis utilitza el big data o un 29 % en fa un ús «mitjà»? A aquest doble biaix (s'inclouen les més avançades i se'n sobredimensiona el pes en el conjunt dels municipis) en l'origen de les dades també hauríem de pensar si quan es respon s'ha entès què és exactament l'ús del big data. És plausible que gairebé un 40 % dels ajuntaments i diputacions faci un ús «mitjà» o habitual del big data? És difícil de creure, de manera que són dades que hem de tractar amb prudència.

a) Automatització

L'automatització implica la substitució a través de la tecnologia de tasques operades per humans, generalment fent ús d'algoritmes. L'automatització de procediments és present a l'ordenament jurídic des de fa gairebé dues dècades. L'article 96 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, ja preveia les notificacions telemàtiques i l'actuació administrativa automatitzada. També la LAESP preveia sistemes de signatura electrònica per a l'actuació administrativa automatitzada (articles 13.2.b i 18), l'automatització de registres electrònics (articles 24.4 i 25) o la possibilitat d'adoptar i notificar resolucions administratives automatitzades (article 38.2). La regulació actual està desplegada a l'article 41 LRJSP (i es desenvolupa a l'article 13 del RAFME), que defineix l'actuació administrativa automatitzada com «qualsevol acte o actuació duta a terme íntegrament a través de mitjans electrònics per una Administració Pública en el marc d'un procediment administratiu i en què no hi hagi intervingut de manera directa un empleat públic».

En aquest cas, es produeix una substitució de tasques concretes que duu a terme un empleat públic. Es tracta, cal recordar-ho, de tasques repetitives, i pel que fa als procediments administratius, absolutament reglats. Aquesta automatització de procediments i processos s'ha anat estenent a totes les administracions. L'Administració tributària ha estat pionera en aquest sentit,² però també la laboral (en matèria d'Inspecció de Treball o Seguretat Social)³ o diverses administracions en matèria sancionadora⁴ han automatitzat part de la seva activitat. També a l'àmbit local s'han automatitzat processos i procediments administratius, generalment a través de solucions d'empreses tecnològiques.

D'altra banda, s'utilitzen sistemes de robotització de processos (RPA) per a l'automatització de tasques manuals i repetitives, que no necessàriament formen part d'un procediment administratiu. Un exemple de la utilització de RPA és una prova a l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat per a la comprovació de dades sobre famílies en risc de talls de subministraments, i que són susceptibles de rebre ajuts municipals, que ens mostra de manera molt gràfica què comporta l'ús d'aquests sistemes:

2. La majoria de les actuacions administratives en matèria tributària estan automatitzades o són conseqüència d'actuacions automatitzades. Sobre aquest àmbit vegeu OLIVARES OLIVARES (2020).

3. Dos exemples recents –modificacions normatives de 2021– són la resolució i notificació automatitzada en prestacions del sistema de la Seguretat Social (nou article 130 de la Llei general de Seguretat Social), les actes d'infracció automatitzades d'Inspecció de Treball i Seguretat Social. També la possibilitat de seleccionar subjectes a investigar, com es descriu a TODOLÍ SIGNES (2020). Sobre l'automatització en aquest àmbit, vegeu GOERLICH PESET (2021).

4. La Llei de seguretat vial, per exemple, preveu l'ús de radars com a prova en la incoació de procediments sancionadors en matèria de trànsit. En l'àmbit local trobem sistemes semblants, com en el cas de Barcelona, que ha regulat un sistema d'actuació administrativa automatitzada pel procediment de validació de sancions generades pels equips de cinemòmetres i de visió artificial instal·lats a la ciutat (Acord de 30 d'agost de 2022).

Segons les dades del consistori, en un any es reben unes 2.900 peticions, de les quals només un 12% tenen expedient obert a serveis socials. Per verificar totes les dades, una persona ha de fer unes 1.500 hores anuals, un 51% de la seva jornada. El robot, 194 hores. Això permet alliberar el personal laboral d'aquesta tasca per tal que es pugui dedicar a altres funcions de serveis socials.⁵

Si bé és cert que s'hauria de computar també el disseny, la implantació i la gestió d'aquest RPA, el guany en termes d'eficàcia i eficiència és incontestable. Permet, a més, derivar aquest empleat públic a altres tasques en què pot aportar més valor.

b) Robotització

A vegades, com hem vist, parlem de robotització de processos (RPA), que bàsicament es refereix a l'automatització. També ens podem trobar la robotització de tasques, fins i tot físiques, i arribar a la substitució d'empleats públics per *robots*. Avui dia ja operen transports públics –de tota mena– sense conductor, assistents de veu d'atenció a la ciutadania⁶ o dispositius de l'anomenat *internet de les coses* (IoT) com ara radars, càmeres o dispositius de detecció, etc. El desenvolupament de la interoperabilitat, la interconnexió de sistemes i la garantia de la seguretat i la protecció de dades en faran avançar la generalització. L'extensió d'aquests sistemes automatitzats o robotitzats dependrà de la disposició de la tecnologia i sobretot del cost.

c) Ús massiu de les dades

Conjuntament amb l'automatització, aquesta és la manifestació més transformadora i útil per a les administracions avui dia. El sector públic acumula un volum ingent de dades sobre els serveis que presta (i els seus usuaris), sobre els ciutadans, sobre molts aspectes relacionats amb la seva activitat. L'Administració digital és una Administració basada en les dades (*data-driven*), i les pot fer servir per millorar-ne la presa de decisions. Els algorismes esdevenen els millors *assessors* dels decisors públics, que poden fonamentar millor les seves decisions. Els sistemes basats en l'ús intensiu de les dades poden ser variats, des de quadres de comandament, sistemes de *business intelligence* (que utilitza de manera intensiva, per exemple, l'Ajuntament de Barcelona) o fins i tot, sistemes de big data. Tots aquests sistemes basen la seva activitat en el processament de dades, però no prenen decisions de manera autònoma.

5. <https://www.elperiodico.cat/ca/esplugues/20220705/esplugues-incorpora-robot-informatico-agilitar-14009136>.

6. Per exemple, els assistents de veu Carina o Salva (Ministeri de Sanitat), que resolen dubtes sobre la COVID-19 i vacunacions. Tots dos han estat desenvolupats per l'empresa 1MillionBot, que també ha desenvolupat assistents de veu que responen dubtes sobre processos de selecció (Helena, regió de Múrcia) o atenció a l'estudiant (Aina, Universitat de les Illes Balears), entre d'altres.

d) Intel·ligència artificial

No hi ha una definició única sobre la intel·ligència artificial. Es pot definir com «la capacitat de les màquines per utilitzar algoritmes, aprendre de les dades i utilitzar allò que s'ha après en la presa de decisions tal com ho faria un ésser humà» (ROUHAÏNEN, 2018, 17), o com a «sistemes que manifesten un comportament intel·ligent, atès que són capaços d'analitzar-ne l'entorn i passar a l'acció –amb un cert grau d'autonomia– per assolir objectius específics» (COMISSIÓ EUROPEA, 2018). Hi podem trobar, però, diverses definicions i concepcions sobre què és la intel·ligència artificial.

En qualsevol cas, els sistemes pròpiament d'intel·ligència artificial comporten la presa de decisions de manera autònoma per part d'un algoritme o conjunt d'algoritmes. Pel que fa a la implantació a l'Administració, sembla bastant evident que el nostre ordenament, a hores d'ara, en limita l'ús. Pel que fa als procediments administratius automatitzats, com hem vist, estan absolutament reglats i prèviament definits per *humans*. L'article 9.2 TREBEP representa un fre en aquest sentit, ja que estableix que les potestats administratives han de ser exercides necessàriament per personal funcionari. Però bona part de l'activitat pública no es concreta en procediments administratius, sinó en la prestació de serveis públics. Seria possible en aquest sentit la substitució d'empleats públics per algoritmes que prenguin decisions per ells mateixos? Avui dia aquestes decisions estan predefinides per *humans* i no basades en l'aprenentatge autònom del mateix algoritme. Tot i les visions distòpiques de molts autors, encara estem lluny de trobar empleats públics *robotitzats*.

1.1.3. Un canvi a diferents ritmes

Les administracions planifiquen la transformació digital, així com l'ús de la tecnologia i les dades en funcionament, però no avancen *conjuntament*. En qualsevol Administració trobem exemples d'innovació de manera paral·lela amb d'altres de funcionament burocràtic *tradicional*. El Ministeri de Treball n'és una mostra clara. La OITSS ha introduït l'automatització de part de la seva activitat i l'ús de les dades massives i el big data. Al mateix temps, el SEPE es va col·lapsar durant la pandèmia per una estructura burocràtica que no va suportar l'increment exponencial de l'activitat durant la tramitació dels ERTO derivats de la COVID-19. Trobem *illes* d'innovació en un mar de funcionament burocràtic. Tot i intentar construir un sistema global de governança de dades, com en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, l'avenç desigual és la norma. Les resistències i els *silos* a les administracions continuen sent habituals. És un procés complex i amb moltes dificultats.

El món local n'és un exemple. La implantació de l'automatització es fa de manera aïllada, en forma de procediments o processos concrets. D'altra banda, trobem ajuntaments *innovadors* conjuntament amb d'altres amb un funcionament

més o menys eficient, però amb una gestió burocràtica *tradicional*. Altres ens locals, com les diputacions provincials, segueixen el mateix patró.

Pel que fa a l'impacte de la transformació digital en els recursos humans, presenta tres graus (automatització, ús de dades en la presa de decisions i intel·ligència artificial), i afecta de manera diferent els empleats públics (GALINDO CALDÉS, 2022b). Podem veure aquest impacte desigual en funció del tipus de tecnologia implantada. En primer lloc, l'automatització i la robotització provoquen la destrucció i redefinició de llocs i/o tasques. En principi, hauria d'afectar especialment empleats públics que duen a terme funcions i tasques repetitives, i que poden ser substituïdes per algorismes. Seran, principalment, personal administratiu (subgrups C1 i C2), però també pot afectar personal tècnic (subgrups A1 i A2). Tornarem més endavant sobre aquesta qüestió. En segon lloc, alguns dels sistemes introduïts tenen a veure amb el suport a la presa de decisions i estan basats en el processament de dades (sistemes de *business intelligence*, quadres de comandament, big data, etc.). En aquest cas, la tecnologia impacta de diferent forma: pot provocar la substitució d'empleats, pot generar noves necessitats de personal i planteja el dubte de fins a quin punt afecta les potestats públiques –qüestió que veurem en l'apartat següent– o les funcions que duen a terme els empleats. No comporta, per tant, una substitució i pèrdua neta, com veïem en el cas de l'automatització, sinó la necessitat de nous perfils professionals i també de revisar les funcions de part dels empleats actuals. Finalment, trobem la substitució possible d'empleats per sistemes basats en la IA, possibilitat que en el sector públic encara no s'ha produït (si interpretem la IA de manera estricta, com un sistema que pot prendre decisions no basades en instruccions directes, sinó fruit del seu aprenentatge autònom) i que planteja dificultats –o limitacions– des del punt de vista jurídic.

1.1.4. Un impacte limitat en l'exercici de les potestats públiques

Com hem vist, l'ordenament ja preveu des de fa temps –l'any 2003, la LGT; posteriorment, la LAESP– l'automatització de l'actuació administrativa automatitzada, entesa com «l'actuació administrativa produïda per un sistema d'informació adequadament programat sense necessitat d'intervenció d'una persona física en cada cas singular» (LAESP). Aquesta possibilitat d'actuacions administratives automatitzades s'ha regulat a l'article 41 LRJSP i s'ha estès en altres àmbits,⁷ però cal situar-la en el marc d'actuacions completament reglades. Algunes veus adverteixen de la necessitat d'una *reserva d'humanitat* en qualsevol actuació pública

7. A tall d'exemple, iniciació de procediments sancionadors en l'àmbit laboral (Reial decret llei 2/2021, de 26 de gener, al Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions a l'ordre social) i Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social (LGSS).

(PONCE SOLÉ, 2019), o de la intervenció d'empleats públics en qualsevol procés (CARLONI, 2020).

El mateix article 9.2 TREBEP disposa que «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos», que l'article 92.3 LBRL limita als funcionaris de carrera. Es tracta d'una qüestió controvertida. Una interpretació estricta de l'article 9.2 TREBEP ens porta a concloure que les potestats administratives les ha d'exercir el personal funcionari (de carrera), cosa que deixaria fora els laborals (i amb certes prevencions, els interins).⁸ A l'Administració local, la major part de les plantilles, ja que només és personal funcionari de carrera el 31,8 % del personal.⁹ La paradoxa és que al costat d'aquesta limitació trobem la possibilitat d'externalitzar l'exercici d'algunes potestats (GAMERO CASADO, 2021), de manera que la suposada garantia en l'exercici de les potestats administratives, en aquest cas, senzillament s'esvaeix. Per tant, l'exercici de les potestats administratives, com a norma, s'hauria de produir a través de persones, tot i que hi ha autors que defensen que hi ha un marge d'utilització dels algoritmes en les decisions de l'Administració (HUERGO LORA, 2020) o més en concret en els casos en els quals les decisions es produeixen en ús de la discrecionalitat tècnica (MARTÍN DELGADO, 2009).

Hauríem de tenir en compte, però, que no tota activitat que duu a terme l'Administració representa l'exercici de potestats administratives. Es pot tractar de diferents tràmits, prestació de serveis o tècniques o auxiliars –que sí que podrien desenvolupar algoritmes (BERNING PRIETO, 2021)–. El més probable, al nostre ordenament, és que aquests sistemes d'intel·ligència artificial (en sentit ampli) puguin desenvolupar tasques *quasi-decisionals* –una mena d'*assessors robotitzats* o *robo-advisors* (ENGIN I TRELEAVEN, 2018)– però en els quals la decisió correspongui en tot cas a un funcionari (o empleat) públic (GALINDO CALDÉS, 2022b).

1.2. L'impacte de la tecnologia en l'ocupació pública

La tecnologia impacta, de manera creixent i disruptiva, en l'ocupació pública. És molt habitual que les polítiques se centrin en el vessant tecnològic o organitzatiu, però que deixin en segon pla la gestió dels recursos humans. Les diferents ma-

8. Tot i que tradicionalment s'ha fet una interpretació literal de l'article 9.2. TREBEP (i en l'àmbit local, l'article 92.3 de la LBRL), i per tant, d'exclusió del personal interí, el Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem han obert, en el cas dels policies locals, l'exercici de l'autoritat, també, per al personal funcionari interí. No és el lloc aquí per obrir aquest debat, de manera que ens remetem a anàlisis en profunditat sobre el tema, com el de CANTERO MARTÍNEZ (2019).

9. Amb dades del *Boletín Estadístico de personal al servicio de las Administraciones Públicas* (MHFP) de gener de 2022, el sector públic local és on hi trobem un percentatge inferior de personal funcionari de carrera (31,8%), molt inferior que al sector públic autonòmic (52,4%) o estatal (82%).

nifestacions de la transformació digital impacten de manera radical en l'estructura de l'ocupació pública i com s'organitza. També obliguen a posar a l'agenda les qüestions relacionades amb els recursos humans i fan necessari un canvi en la manera de percebre i afrontar aquests canvis.

1.2.1. Els empleats públics: la dimensió oblidada

El tractament de la transformació digital incorpora la dimensió *humana* en el nostre cas, els empleats públics. El focus, en el cas de la implantació de l'automatització i la intel·ligència artificial, ha previst els recursos humans des d'un punt de vista passiu (destrucció de l'ocupació pública, que veiem en l'apartat següent). Si la implantació de l'Administració electrònica estava centrada en la introducció de la tecnologia, les polítiques i la regulació de l'Administració digital han previst cada cop més la dimensió dels recursos humans, encara que de manera prou imprecisa. Si bé es destaquen alguns elements com a necessaris (nous perfils, retenció i atracció de talent, etc.), el legislador no ha regulat —en general— obligacions en aquest sentit, ni tampoc ha posat a l'abast de les administracions eines per assolir els objectius de transformació de l'ocupació pública.

Els plans sobre transformació digital tenen aquest enfocament en els processos i la tecnologia, de manera que deixen en un segon pla la dimensió dels recursos humans. El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021 -2025, centrat en l'AGE, preveu el suport a la digitalització dels ens locals a través del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública. Aquest suport se centra en l'ajut financer per a la realització de projectes vinculats amb la transformació digital (automatització de processos, serveis públics digitals, etc.), el govern obert, la implementació del teletreball o la innovació en serveis i tecnologia. Tot i que trobem, entre els objectius diferents, aspectes relacionats amb els empleats públics (la millora de l'eficiència i eficàcia o la productivitat, el treball col·laboratiu o la mobilitat als llocs de treball), les previsions són prou escasses. També es parla, vagament, de competències digitals dels empleats públics, i les dona per suposades.

Un exemple sobre aquest canvi conceptual en l'àmbit local el tenim en els dos darrers plans estratègics sobre aquest àmbit de l'Ajuntament de Barcelona. El Pla de Recursos Humans per al mandat 2015-2019 afirmava que «aquesta transformació representa un gran repte pel que fa a l'Ajuntament, amb una activitat molt regulada per condicionants legals, econòmics i de recursos humans», però les previsions en matèria de recursos humans es limitaven a la selecció de perfils informàtics. L'orientació canvia en el pla següent, l'*Estratègia de persones i desenvolupament organitzacional 2019-2023*, on sí que es preveuen objectius relacionats amb les necessitats de recursos humans en matèria d'Administració digital, però

en gran mesura de manera prospectiva, sense mesures concretes que s'hagin de dur a terme.

Un altre cas és el de l'*Estratègia de Transformació Digital 2017-2020* de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, en què es fa una vaga referència a la visió transformadora de l'Administració municipal «a través del desenvolupament professional dels empleats públics municipals i la millora de les seves competències digitals»,¹⁰ encara que sí que s'hi preveuen accions concretes en matèria de recursos humans al *Marc estratègic per a la transformació cultural i organitzativa* (aprovat el març de 2018).¹¹

La planificació estratègica se centra més en la innovació o el canvi organitzatiu, però no acaba concretant les necessitats futures de recursos humans i com impactaran en la plantilla municipal els canvis relacionats amb l'Administració digital. La realitat als municipis és la gestió dels recursos humans d'acord amb els requeriments de cadascun dels canvis o projectes implantats, més que d'acord amb un canvi planificat. Hi insistirem més endavant, però avancem que planificar la transformació de l'Administració, i en concret els recursos humans, és diferent en el cas dels ens petits o mitjans, però té l'avantatge que les seves estructures tenen una dimensió i complexitat més reduïda que en el cas dels municipis de més població. Amb el suport i l'assistència adequats també en poden afrontar els canvis necessaris.

1.2.2. L'impacte de l'automatització i la IA a l'ocupació pública: una visió realista

Les transformacions derivades de la quarta revolució industrial, a través de l'automatització, la robotització i la intel·ligència artificial, impacten en el mercat de treball, i provoquen la destrucció de llocs de treball i la creació de noves ocupacions. Alguns autors han mesurat els llocs de treball en risc d'automatització, des d'un 14 % (NEDELKOSKA i QUINTINO, 2018) a un 47 % (FREY i OSBORNE, 2017). També es parla d'un 38 % d'ocupacions que *s'ensorren (collapsing occupations)* a conseqüència d'aquests processos (FOSSEN i SORGNER, 2019). Es tracta d'un impacte significatiu, i que «supone, a corto y medio plazo, una destrucción de empleo (o de tareas) que difícilmente van a poder ser compensadas. En el escenario actual resulta imposible, el efecto sustitución está siendo mucho más intenso que el de compensación» (LÓPEZ RODRÍGUEZ i GONZÁLEZ GÓMEZ, 2021: 20). Per contra, seran llocs de treball amb un risc baix d'automatització «els que requereixin capacitats

¹⁰. <https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=31869>.

¹¹. https://www.santfeliu.cat/common/cases/case_search.faces?smid=31871.

socials i creatives i, en particular, la presa de decisions en situacions d'incertesa i el desenvolupament d'idees noves» (SCHWAB, 2016).

Sovint els autors traslladen els arguments sobre la destrucció de l'ocupació per la irrupció de l'automatització i la intel·ligència artificial al sector públic. D'acord amb aquesta visió, en el sector públic podríem experimentar els propers anys una destrucció d'entre un 8 % (MORENO i JIMÉNEZ, 2018) i un 10 % (RAMÍO, 2019) dels llocs de treball –HIDALGO (2018) parla d'un 44,8 % d'automatització a les administracions públiques–.¹² Aquí defensem que aquestes valoracions no s'ajusten a la realitat i a les perspectives de l'ocupació pública, almenys en el curt termini.

En aquest sentit, és poc probable que es produeixi una reducció de les plantilles per dues raons. La primera, el mateix marc normatiu dificulta l'acomiadament de personal laboral i la pèrdua de la condició de funcionari és residual, atès el caràcter garantista del règim disciplinari. D'altra banda, la pràctica amb el personal de caràcter temporal ha estat la permanència, tot i incórrer en una vulneració dels límits que imposa el TREBEP en aquest sentit. Això fa que aquesta reducció sigui més teòrica que real. De fet, l'existència en la darrera dècada d'un percentatge elevat de temporals no ha estat un escenari propici (tret de moments puntuals) per a la reducció de les plantilles. En números generals, el nombre d'empleats públics no ha deixat de créixer, tot i les dificultats derivades de la crisi econòmica. Simplement s'ha precaritzat.

En segon lloc, no es destrueixen llocs de treball, sinó funcions. Es produirà de manera creixent el «buidament» de determinades tasques i funcions, que poden dur a terme sistemes automatitzats o basats en les dades de manera més eficient i eficaç.¹³ El ritme d'aquesta introducció de la tecnologia el marcarà el cost d'implantació i la capacitat d'assimilació organitzativa, però és un procés inevitable i inexorable.¹⁴ Qüestió diferent és com afecta l'organització dels recursos humans al sector públic, atès que hauríem de traslladar el «buidament» d'aquestes tasques i funcions concretes als llocs de treball (i places associades). La realitat, però, ens fa pensar que aquest procés de supressió de tasques i funcions i, si escau, de places o de llocs de treball, serà molt més lent i difícil que al sector privat. Les raons, com vèiem, són legals i també organitzatives. Fins i tot podríem afegir un tercer factor, que és el polític: algun govern assumiria una reducció, posem per cas, del 10 % de les plantilles per l'eliminació de tasques automatitzades?

12. En concret, serien perfils automatitzables els empleats en transports, correus, administratius, policies, treballadors sanitaris o de serveis socials (RAMÍO, 2019).

13. GORRITI BONTIGUI (2021: 276 i seg.) afirma que a curt termini només s'automatitzaran tasques rutinàries simples i anàlisi de dades estructurades (RPA), encara que a partir del 2030 tota tasca es podrà automatitzar d'alguna manera, gràcies al big data o l'aprenentatge automàtic, aplicat als RPA, entre d'altres.

14. Tot procés o procediment s'automatitzarà si això és possible. ALAMILLO i URIOS (2011) ja mostraven fa anys els tràmits i procediments automatitzables a la Generalitat de Catalunya. Alguns tràmits ja estan efectivament automatitzats en moltes administracions (certificats d'empadronament, pagament de taxes o impostos, tramitació de subvencions, etc.).

S'hauria de veure, però, aquest procés com una oportunitat. No hi ha raons objectives per evitar l'automatització de tot procés o procediment que sigui possible. Per raons d'economia, eficàcia i l'eficiència. Però també per servir millor als interessos generals, prestar millors serveis públics i donar resposta a les demandes de la ciutadania. Un volum molt elevat de tasques que duen a terme empleats públics, en aquest context, són prescindibles. El gran nombre d'empleats públics que perdrien part o totes les seves funcions poden ser l'oportunitat d'apropar l'Administració a la ciutadania. Els empleats públics no haurien de tramitar procediments reglats que pot fer un sistema automatitzat de manera molt més ràpida i eficient, però si ajudar i assistir en la tramitació. La sensació de desemparament dels ciutadans davant l'Administració electrònica s'hauria d'afrontar amb una visió més humana de l'Administració a través dels seus empleats públics.¹⁵ No es tracta de destruir ocupació pública, sinó de suprimir tasques innecessàries i que els empleats desenvolupin tasques que aportin valor a l'organització.

1.2.3. Un canvi necessari en la visió de la transformació digital

La transformació digital implica canvis en diferents dimensions organitzatives, que veurem al llarg del llibre. Per una banda, canvis les necessitats de recursos humans i els perfils professionals. També un canvi en la cultura organitzativa i en la manera de concebre els recursos humans públics. Com ha advertit la Comissió Europea, «la introducción de las TIC es solo un ingrediente más de la Administración electrónica. Igual importancia tienen el cambio organizativo y la adquisición de nuevas aptitudes que lleven consigo un cambio de mentalidad» (Comissió EUROPEA, 2003). Un canvi de mentalitat exigible, també, als actors principals de l'ocupació pública, a banda de la mateixa Administració, com els governs, els empleats públics i les organitzacions sindicals.

a) Continuitat en les polítiques digitals

La transformació digital implica el compromís dels governs municipals, i hauria de ser una prioritat independentment dels cicles polítics. Els marcs de la governança digital s'han d'iterar (repetir, partint de les fites aconseguides per continuar avançant) fins a esdevenir un àmbit tan neutre com sigui possible pel que fa al debat polític. Com s'ha afirmat, «[...] les oportunitats de les tecnologies i dades digitals s'han de considerar políticament neutrals. Quan estan associats amb un polític o una Administració en particular, hi ha una vulnerabilitat lligada a la continuïtat i la

15. A vegades, l'Administració electrònica ha comportat una sensació d'exclusió dels ciutadans. No només aquells que pateixen la bretxa digital, sinó dels ciutadans en general, agreujat des de la pandèmia. Un dels casos que il·lustren aquesta distància és la imposició *de facto* de la cita prèvia, que ha motivat una Resolució de la síndica de greuges (expedient AO-00164/2022), entre altres reaccions. S'ha de revertir aquesta distància creixent, i en aquesta missió els empleats en són la solució.

coherència dels esforços després d'unes eleccions. Per tant, l'ambició de govern digital s'hauria de tractar com una funció bàsica i no partidista de la infraestructura d'un país com les xarxes elèctriques o les carreteres. Això implica assegurar prou recursos financers per tenir una confiança pressupostària permanent que pugui mantenir les solucions existents, però també els recursos suficients per garantir que la governança en conjunt continuï identificant nous problemes per resoldre, necessitats que s'hagin de cobrir i equips de suport» (WELBY i TAN, 2022: 20).

En efecte, la continuïtat dels governs municipals afavoreix la mateixa continuïtat de les polítiques, en aquest cas digitals. Seria preferible que el «full de ruta» de la transformació digital s'estableixi a llarg termini i amb el consens polític més gran, de manera que no estigui condicionada als mandats municipals. És especialment important en matèria de recursos humans, ja que la previsió de les necessitats futures i els processos de selecció fàcilment superaran els quatre anys. Avançar en la transformació i fer-ho amb els recursos humans necessaris hauria d'estar al marge del debat polític, en tant que té un caràcter tècnic que haurien de liderar els responsables de personal de cadascun dels municipis. La conclusió no és diferent en el cas de municipis petits o mitjans, que en molts casos no disposen d'equips de recursos humans, ja que l'adaptació a l'Administració digital és igualment vital per a ells. En aquest cas haurien de rebre el suport de les diputacions o d'altres ens, per planificar la seva política de recursos humans vinculada a l'Administració digital.

b) Els nous empleats públics digitals

La transformació digital arriba en un moment complex, en el qual conflueixen problemes estructurals (envelliment), d'altres que també ho són però s'agreugen en el moment present (temporalitat), i d'altres que representen un repte i alhora una oportunitat (relleu generacional). Els empleats públics han de ser conscients del moment històric que viu el sector públic i de la seva posició en aquest procés de canvi disruptiu introduït per la tecnologia, i que convergeix amb altres fenòmens, com els que hem citat. És un canvi inevitable i al qual cal adaptar-se, i intentar convertir el moment present, ple de dubtes i incerteses, en una oportunitat, en l'àmbit personal i també de l'organització en el seu conjunt.

JIMÉNEZ ASENSIO (2022) es lamentava del fracàs de l'ocupació pública com a institució, també en el cas de l'Administració digital. La funció pública, com a institució legitimada en la funció de servei a la ciutadania, es veu desdibuixada des de 2007 (EBEP) amb la conversió en ocupació pública, amb una visió centrada en l'empleat, i no tant en el seu rol institucional. Com afirma el mateix autor, «las responsabilidades, la ética del servicio público o el viejo concepto de los deberes, son cosas del pasado. Ya no interesan. El empleo público ha laboralizado hasta los tuétanos la función pública, difuminando su rol institucional. El paralelismo empresarial trasladado al sector público resulta grotesco». Cal, en certa manera, retornar a l'arrel institucional, de l'empleat públic com a peça de l'Administració

en la satisfacció dels interessos generals. Les condicions de treball (incloent-hi les retributives) són fonamentals, però un empleat públic té una missió –i una vocació– de servei públic.¹⁶ En un moment transcendental com l'actual cal tenir present que un empleat públic no és només un treballador. Té, a més, la responsabilitat, com a part de l'organització d'assegurar una Administració digital eficaç en els propers temps. A la visió de *vocació* de servei públic, d'acord amb la qual exerceixen les seves funcions la immensa majoria dels empleats públics, s'hauria d'afegir (o enfortir) la vessant col·lectiva, com a organització.

c) El paper dels representants sindicals

El paper de les organitzacions sindicals ha estat bàsic en la consolidació de l'Estat del benestar i per aconseguir millors condicions de treball dels treballadors, tant al sector públic com privat. Pel que fa al sector públic han fet possible l'assoliment de bones condicions de treball per als empleats públics. El pas dels anys ha fet que la seva activitat s'hagi centrat en la defensa de les condicions de treball, desconectada dels interessos de l'Administració com a organització. La lògica de la negociació col·lectiva i la lluita pels drets dels seus representats els ha portat a deixar en un segon terme la defensa de l'interès general de l'Administració, i de la defensa de la funció pública com a institució. El moment de canvi disruptiu que afronta el sector públic exigeix una defensa en tot un conjunt i l'assumpció dels canvis inevitables que estan per venir. El sector públic només serà sostenible si és capaç de ser rellevant com a actor fonamental de transformació social en un entorn com l'actual. La contribució dels representants sindicals en aquest sentit ha de ser un pilar que contribueixi a la rellevància i eficàcia del sector públic.

En aquest sentit, l'*Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI*, signat el 19 d'octubre de 2022 pel govern central i els dos sindicats majoritaris (CCOO i UGT), diu molt poc sobre l'empleat públic de l'Administració del segle XXI, en què sembla més un exercici retòric. Aquest acord aborda principalment la millora de les retribucions –ja implementades al Reial decret llei 18/2022, de 18 d'octubre–, i de les condicions de treball. Tot i el títol de l'acord, no trobem fins al sisè i setè punts els aspectes més relacionats amb l'Administració digital («Digitalització i diàleg social» i «Atracció retenció de talent»), però s'hi tracten vagament. Sense menystenir la vàlua del personal existent, diu poc de la voluntat de mirar el futur l'afirmació que «les administracions públiques han de continuar disposant de persones qualificades, motivades i compromeses amb la vocació de servei públic» (i indica com a instrument per aconseguir-ho la Llei 20/2021 d'estabilització del personal temporal). Aquesta és una oportunitat perduda per participar en la de-

16. Un portal conegut de tests per a oposicions publica una *Radiografía del opositor y opositora españoles* (<https://blog.opositatest.com/radiografia-opositor-2021/>). En l'edició de 2021, un 80 % dels enquestats tenien com a principal motivació per oposar l'estabilitat laboral, molt per sobre de la vocació.

terminació de les condicions per a l'ocupació pública del futur, enlloc de centrar-se només en la millora de les condicions laborals dels empleats públics. Són qüestions absolutament legítimes i necessàries però no s'haurien de fer servir unes per justificar les altres.

1.3. Els problemes estructurals de l'ocupació pública local

La transformació digital irromp en les administracions en un entorn que arrossega un seguit de problemes estructurals, que condicionen les polítiques sobre aquest àmbit. No introduïm les iniciatives transformadores en un context neutre, l'estructura de l'ocupació pública és fruit de dinàmiques històriques i culturals que en bona part limiten o dificulten el trànsit cap a un nou model d'ocupació pública basat en els principis de l'Administració digital. En primer lloc, la temporalitat és estructural, forma part de la cultura administrativa, però ha adquirit en els darrers temps un volum insostenible. D'altra banda, l'Administració digital irromp en unes plantilles envellides. S'apropa un relleu generacional sense que hi hagi mecanismes per gestionar-lo. Per una altra banda, trobem un problema que no hauria de ser tal, laboralitzar bona part de les plantilles, qüestió sobre la qual tornarem més endavant. En aquest cas s'ha dualitzat el personal (funcionari i laboral), especialment acusat a l'àmbit local, sense regles clares que justifiquin quan hem d'optar per uns o altres, tot i les propostes que alguns autors han fet en aquest sentit, com CANTERO MARTÍNEZ (2013) o GORRITI BONTIGUI (2016). Finalment, la transformació digital arriba a unes plantilles que han desenvolupat la seva activitat en una Administració *analògica*, i que per tant necessiten *reciclar-se*, amb més o menys intensitat.

1.3.1. La temporalitat com a problema

La temporalitat ha esdevingut els darrers anys el problema més rellevant de l'ocupació pública a Espanya. L'increment sostingut de la temporalitat a les plantilles a causa de les restriccions derivades de la crisi econòmica –pel Reial decret llei 20/2012 i la taxa de reposició negativa establerta a les successives lleis estatals de pressupostos– i per la mateixa mala praxi de les administracions ha conduït a una situació insostenible, amb més d'una quarta part del personal interí o laboral temporal. El primer trimestre del 2022, segons l'Institut Nacional d'Estadística (INE), 1,1 milions d'empleats públics a Espanya tenien una relació temporal amb el sector públic, un 32,5 % del total. El quadre següent ens ensenya com aquesta temporalitat (personal funcionari interí i laboral temporal) és especialment acusada en el cas de Catalunya, d'un 28,3 % en el cas de l'Administració local:

	Gencat	SP. Gen.	Parl. OI	A. Local	Univers.	Total
Òrg. sup. i alts càrrecs	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Altres directius	0,0	0,6	3,8	0,6	1,0	0,4
Eventuals	0,1	0,0	20,7	0,8	0,0	0,3
Funcionaris	62,4	18,8	53,2	31,4	26,5	39,9
Interins	30,8	21,0	18,5	12,8	4,6	21,3
Laborals indefinits	2,1	44,0	2,9	39,0	20,6	24,5
Laborals temporals	4,3	15,5	0,9	15,5	7,5	10,5

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Banc de Dades d'Ocupació Pública (dades d'1 de gener de 2022). Gencat: Departaments i entitats autònomes de la Generalitat de Catalunya; SP. Gen.: Sector Públic de la Generalitat; Parl.-OI: Ens parlamentaris i organismes independents; A. Local: Administració local; Univers.: Universitats.

Aquesta situació no impacta només en la precarització de l'ocupació, sinó també en la transformació digital de l'Administració. La temporalitat representa incertesa i limita les expectatives de progressió professional dels empleats, atès que ha acabat afectant una part molt significativa de les plantilles, pertorba el procés d'adaptació al procés de transformació digital, o fins i tot el pot arribar a dificultar, com veurem més endavant.

La temporalitat no és negativa si respon a les necessitats de l'Administració. En el cas de la implantació de l'Administració digital, fins i tot pot ser desitjable per determinats col·lectius o en determinades situacions.¹⁷ Però no és la temporalitat que vèiem abans, fruit d'una mala praxi que forma part del funcionament habitual de les administracions des de fa dècades. Tot i el reforç de les mesures introduïdes al TREBEP per delimitar els supòsits de temporalitat, i de prevenir i castigar-ne l'abús, cal ser escèptic. El recurs a la *mala* temporalitat forma part de la cultura administrativa. Hi ha, però, com dèiem, també una *bona* temporalitat, com veurem més endavant. Cal evitar-ne una i utilitzar l'altra de manera adequada.

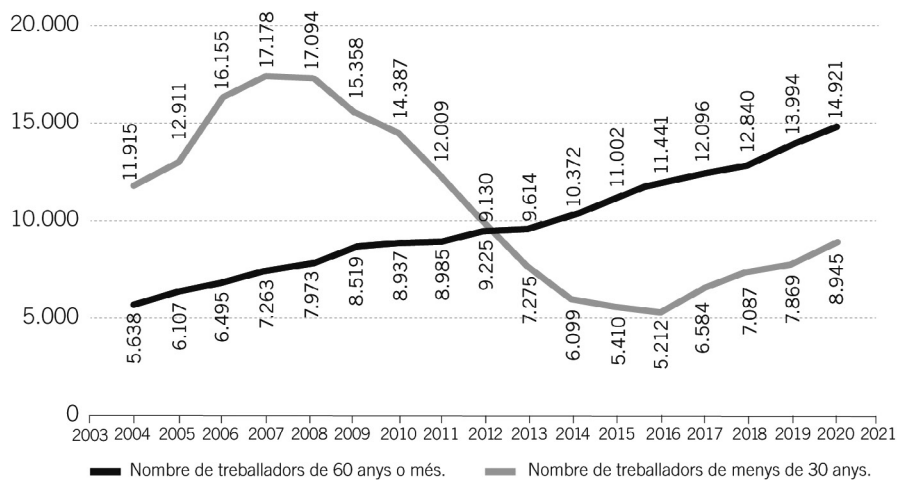
17. Hi ha una tendència a equiparar l'estabilitat a la permanència a l'Administració durant tota la vida laboral. Hi tornarem més endavant, però no necessàriament els empleats públics –especialment els més especialitzats– volen desenvolupar tota la seva vida laboral a l'Administració, sinó durant una etapa concreta. L'estabilitat en aquest sentit s'hauria de garantir en aquesta etapa. D'altra banda, l'Administració té necessitats temporals que no haurien de comportar, per defecte, una obligació de caràcter indefinit. No poder fer un ús –adequat i raonable– de la temporalitat és un incentiu a la contractació externa.

1.3.2. L'envelliment de les plantilles

Diversos autors han anat advertint de l'envelliment progressiu de les plantilles a totes les administracions. És especialment acusat en el cas de l'AGE, amb una mitjana d'edat de 51,5 anys i un 65,5 % de la plantilla per sobre els 50 anys (MHFP, 2021). En el cas de l'Administració de la Generalitat, l'edat mitjana és de 45 anys,¹⁸ semblant a la de l'Administració local.

Una altra dada que ens ajuda a observar aquest fenomen és la ràtio d'envelliment, que mesura el pes relatiu del personal major de 60 anys amb el menor de 30 anys. Tenim disponibles les dades respecte de l'Administració de la Generalitat,¹⁹ on observem de manera molt gràfica l'augment progressiu dels empleats de 60 o més anys i la disminució del col·lectiu d'empleats joves de manera dràstica, especialment en el període de la crisi econòmica (2008-2016). La ràtio d'envelliment passa del 0,47 el 2008 fins al 2,20 l'any 2016, i descendeix lleugerament fins a l'1,67 l'any 2020. El gruix de la recuperació de personal menor de 30 anys a partir de 2017 és fruit bàsicament de les incorporacions de personal docent i sanitari. Per contra, els joves entre el col·lectiu d'Administració i tècnic són *rara avis*, amb poc més del 5 % dels efectius i una ràtio d'envelliment del 7,45 (va arribar al 13,87 l'any 2016).

Personal de més de 60 anys i de menys de 30 anys a la Generalitat de Catalunya (2004-2021)



Font: SIOP: Perfil de l'ocupació pública, 2022.

18. SIOP, dades de 2020.

19. Segons el SIOP, personal que ocupa llocs estructurals en els departaments de la Generalitat de Catalunya, en els seus organismes autònoms, en l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, en l'Institut Català de la Salut, en el Servei Català de la Salut, en l'Agència Tributària de Catalunya o en la Comissió Jurídica Assessora.

Ni la joventut és positiva *per se* –i implica una adaptabilitat més bona–, ni la maduresa implica necessàriament resistència als canvis. L'envelliment, però, ens mostra que l'Administració ja no és un reflex de la societat, sinó d'una generació determinada, i ha desenvolupat la seva carrera en un model ja caduc. Cal aprofitar els coneixements adquirits al llarg dels anys i adaptar-los als nous requeriments de l'Administració digital.

1.3.3. El relleu generacional com a oportunitat

La conseqüència del progressiu envelliment del personal és el relleu generacional, un fenomen ja molt pròxim. Es presenta, però, com un risc i una oportunitat en el cas de la transformació digital. És un risc que tot el coneixement acumulat pel personal que en breu deixarà de prestar serveis al sector públic, el seu *know how*, es perdi perquè no hi ha mecanismes de transmissió a l'organització. També que la substitució d'aquest personal es faci amb perfils semblants als actuals. L'Administració canvia i el perfil de bona part dels recursos humans públics ho ha de fer, també. Una substitució per personal sota els mateixos paràmetres compromet el canvi en un lloc de treball per dècades. En aquest sentit, el relleu representa una oportunitat. Canviar un perfil tradicional per un de nou. L'abast del relleu dona l'oportunitat de renovar de manera substancial les plantilles. No es tracta d'un «ERE natural per a la reconversió de l'ocupació pública» (CATALÀ i CORTÉS, 2019), sinó, com diuen els mateixos autors, aprofitar la digitalització i el relleu de les plantilles per «invertir la piràmide actual, amortizando puestos de baja cualificación y ampliando aquellos que generan mayor valor».

S'estima que l'any 2031 només el 40 % del personal funcionari (50 % del laboral) de l'AGE seguiran en actiu (MHFP, 2021), però aquest relleu no es produeix de la mateixa manera en tots els col·lectius. S'estima que la major part del personal funcionari dels subgrups C1 (63,17 %) i C2 (74,89 %) –els d'AP pràcticament hauran desaparegut– ja no estaran en actiu l'any 2031. Per contra, aquest relleu afectarà en menor mesura els subgrups de caràcter tècnic, tant els de l'A2 (49,92 %) com de l'A1 (35,63 %). Aquestes dades ens mostren, en el cas de l'AGE, tant un relleu generacional general, com un canvi en favor de la tecnificació de les plantilles.

1.3.4. Cal tecnificació, però no només

Ja hem destacat que la introducció progressiva de la tecnologia farà accessoris molts llocs de treball amb funcions de caire rutinari. Amb totes les prevencions, tota tasca que es pugui s'automatitzarà. És una qüestió de costos d'implantació

i d'adaptació organitzativa, no té sentit que tasques que pot dur a terme un algorisme les faci una persona. Això vol dir que bona part de les tasques que duu a terme personal administratiu es podran automatitzar totalment o parcialment. Tot i les veus que alerten de la destrucció d'ocupació pública, no només no són prescindibles, sinó que poden donar una oportunitat a una Administració més *humana*,²⁰ com ja hem apuntat anteriorment. Són necessaris, però hauran de fer altres tasques.

També part de les tasques que du a terme el personal tècnic es poden automatitzar, però ho seran en menor mesura. La tendència és, doncs, que les administracions augmentin el pes del seu personal tècnic, és a dir, que el grau de tecnificació de les plantilles augmenti progressivament. En el cas de l'Administració de la Generalitat, el grau de tecnificació és elevat i ha anat incrementant-se en els darrers anys, des del 47,6 % l'any 2005 al 52 % l'any 2019.²¹ En qualsevol cas, la tecnificació ens dona informació sobre el grau de personal qualificat en una Administració. Aquesta tecnificació és variable en funció del sector o del tipus d'Administració. La *infocràcia* és creixent a l'Administració en determinats cossos i administracions, i en ocasions, tot i ser minoritaris, han donat lloc a importants progressos en la utilització de la tecnologia, com és el cas de l'Agència Tributària o la Inspecció de Treball i Seguretat Social (CRIADO, 2021: 73). En el cas de l'Administració local a Catalunya hi trobem un element a tenir en compte, com és que com més població i pressupost té un municipi, més gran és el grau de tecnificació (GALINDO CALDÉS, 2022c), fet que sembla reflectir més especialització i necessitats de personal tècnic. En el cas dels petits municipis, per contra, tret dels FHN (o personal que ocupa el lloc de FHN), els tècnics són molt minoritaris. Podem intuir que una raó és que els ens supramunicipals –diputacions, consells comarcals o ens associatius– assumeixen bona part dels serveis especialitzats.²²

Encara que sigui important el grau de tecnificació, no és un indicador directe d'adaptació a l'Administració digital. Els perfils tècnics, en principi, estan menys exposats a l'automatització, però no tots ells són necessaris en el nou context.

20. En aquest sentit, tot i els dèficits, l'*Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI* emfatitza que «la digitalización de procesos y procedimientos, la prestación telemática de servicios públicos y el desarrollo del teletrabajo son una oportunidad para mejorar la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, siempre garantizando los servicios presenciales que no pueden quedar devaluados y que deben quedar dotados adecuadamente para evitar brechas digitales a la ciudadanía».

21. Aquestes dades es corresponen al que el SIOP anomena *tecnificació global*, que mesura la presència de personal tècnic en el conjunt de personal burocràtic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Concretament es refereix als *serveis generals*, és a dir, al conjunt del sector públic de l'Administració de la Generalitat, als organismes autònoms, a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, a l'Institut Català de la Salut, al Servei Català de la Salut, a l'Agència Tributària de Catalunya. Si ens cenyim als «serveis comuns» (personal als departaments) el percentatge s'incrementa, de 48,5 % el 2005 i 56,9 % el 2019. En tots dos casos ens referim a personal funcionari, majoritari a la Generalitat.

22. Un exemple, en el cas de Catalunya, són els serveis socials, dels quals són titulars els consells comarcals en municipis de menys de 20.000 habitants que no estiguin en condicions d'assumir la competència directament o mancomunadament.

1.3.5. Laboralització: és un problema?

De la mateixa manera que apuntàvem en el cas de la temporalitat, laboralitzar el personal als serveis del sector públic no hauria de tenir una connotació negativa. És una elecció que correspon a cadascuna de les administracions, que poden haver optat per un model o un altre, o una combinació entre tots dos, com és el més habitual. No obstant això, és difícil justificar l'opció per la via funcionarial com a model generalitzat en una Administració.²³ En l'àmbit local no hi ha dubte que ha de ser personal funcionari de carrera el d'habilitació nacional (FHN), i també tots aquells empleats públics que han d'exercir potestats administratives, però és difícil justificar què aporta a l'Administració aquesta preferència pel que fa a la resta del personal.

No obstant això, el personal laboral té algunes limitacions. La més evident, des del punt de vista jurídic, és la que imposa l'article 9.2 TREBEP, que estableix que «en tot cas, l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques correspon exclusivament als funcionaris públics [...]» (en sentit semblant, l'article 92.3 LBRL). Això implica que determinades funcions estan limitades al personal funcionari, que a l'Administració local és minoritari, especialment als municipis petits i mitjans.

Pel que fa a la transformació digital aquest és un «problema» relatiu, més enllà d'introduir confusió amb la dualitat de règims, que moltes vegades no té una lògica relacionada amb les funcions sinó amb la política de personal del govern municipal. Optar per personal laboral, en la majoria de les tasques de serveis digitals, no és problemàtic i fins i tot pot ser recomanable en molts casos (sobretot en casos de treball temporal). En qualsevol cas, la laboralització, present a totes les administracions, és més acusada en l'àmbit local: amb dades del *Boletín Estadístico de personal al servicio de las Administraciones Públicas* (MHFP) de gener de 2022, el personal laboral és majoritari (54,2 %), mentre que al sector públic autonòmic (13,3 %) o estatal (15,5 %) és molt més reduït.²⁴

1.4. La diversitat al món local

El món local és divers, tant a nivell poblacional com geogràfic, socioeconòmic, etc. En el cas de Catalunya trobem diferents situacions, des del municipi de Barcelona

23. Tot i que l'article 92.2 LBRL estableix que «amb caràcter general, els llocs de treball a l'Administració local i els seus organismes autònoms els ha d'ocupar personal funcionari», disposició que respon al context d'aprovació de la LBRL (anys vuitanta) i que ha canviat substancialment, amb una progressiva laboralització de les plantilles municipals.

24. En el cas de Catalunya, el SIOP ens dona una altra dada sobre el pes del personal laboral al sector públic (exclosa l'Administració General de l'Estat), que a l'any 2019 era del 42,9 %. Es tracta d'un pes relatiu que ha anat augmentant des del 34,8 % l'any 2009. En el cas de l'Administració de la Generalitat, la laboralització ha tingut sempre un pes reduït, i fins i tot s'ha reduït els darrers anys, del 8,3 % l'any 2005 al 6,8 % el 2019).

als nombrosos micromunicipis. La capacitat de gestió i de recursos és un factor que facilita l'adopció de mesures per transformar l'Administració. Però disposar de capacitat és només una condició prèvia, es necessita també una política de transformació digital decidida. Per una qüestió senzilla d'escala, els municipis necessiten la cooperació i l'assistència d'altres ens locals o d'organismes especialitzats.

1.4.1. Diversitat i capacitat de gestió dels ens locals catalans

Es tendeix a veure el mapa local a Catalunya des del punt de vista de la fragmentació de la planta local. Hi ha gairebé un miler de municipis, des dels 1,6 milions d'habitants de Barcelona als menys de 30 de Gisclareny (Berguedà). Deu municipis (l'Hospitalet de Llobregat, Terrassa, Badalona, Sabadell, Lleida, Tarragona, Mataró, Santa Coloma de Gramenet, Reus i Girona) superen els 100.000 habitants (conjuntament, pràcticament els mateixos que el municipi de Barcelona), i només 67 –inclosos els anteriors– superen els 20.000 habitants.

Des del punt de vista de la distribució geogràfica, hi trobem una concentració de població en l'àrea metropolitana de Barcelona, i en menor mesura, a les capitals provincials. Hi viu més gent en un carrer del barri de Sants (Barcelona) que a tota la comarca de l'Alta Ribagorça (3.945 habitants). De fet, hi viuen més persones al municipi de Barcelona que a tots els municipis de menys de 10.000 habitants. En termes quantitius, Catalunya és urbana, però prop de 800.000 persones viuen en petits municipis (menys de 5.000 habitants) i gairebé 1,5 milions en municipis de menys de 10.000 habitants. També tenim, en menor mesura que a la resta d'Espanya, una Catalunya *buidada*.

El mapa municipal és heterogeni i asimètric i es torna més complex si tenim en compte el sector públic local, que inclou tant ens provincials, comarcals, infra-municipals, associatius o instrumentals. El quadre següent mostra aquesta complexitat, amb gairebé dos milers d'ens locals. Si ampliem al *zoom* al sector públic local, tornem a veure aquesta diversitat, entre Barcelona i el *sector públic municipal* (que inclou més de 30 ens) i una plèiade de petits ens de diferent caràcter.

Sense entrar en una anàlisi detallada del mapa municipal o local, hem de tenir en compte, quan parlem de l'Administració local (o Administració dels ens locals), que ho fem d'un món enormement divers; també que, en gran part, són ens que disposen de recursos limitats (pressupostaris i de recursos humans), no només pel que fa als petits municipis o municipis rurals, dels quals MIR i BAGÓ (1991) ja destacava fa tres dècades la seva debilitat política, administrativa i econòmica (inclosa la manca de personal), sinó també els municipis de menys de 10.000 habitants i ens instrumentals de dimensions reduïdes. Aquests municipis tenen recursos pressupostaris limitats i una estructura d'ocupació pública també limitada, estructurada generalment al voltant de la figura del funcionari d'habilitació nacional (secretari-

interventor), que compta, si és el cas, de personal de suport no especialitzat (normalment personal dels subgrups C1, C2 i AP) (GALINDO CALDÉS, 2022c).

Quadre 1. Tipus d'entitats locals a Catalunya

Tipus	Ens principal	Ens dependents				
		OAA	OA	OAC	EPE	SM
Ajuntaments	947	72	48	1	26	228
Diputacions, consells i consells insulars	4	6	6	0	1	2
Mancomunitats	79	0	0	0	0	2
Comarques	41	5	4	0	1	12
Àrees metropolitanes	1	0	1	0	1	8
Agrupacions de municipis	2	0	0	0	0	0
Entitats Municipals Descentralitzades (EMD)	65	0	0	0	0	1
Consortis	217	2	1	0	1	9
Institucions sense ànim de lucre	279	0	0	0	0	0
Fundacions	173	0	0	0	0	0
Societats Mercantils < 50 % de participació pública (FP, XP)	53	0	0	0	0	0
Total	1.861	85	60	1	30	262

Font: Contador de entidades locales. Ministerio de Hacienda. Data de consulta: 10 de setembre de 2022. <https://serviciostelematicosex.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/utilidades/menu.aspx>
Organisme Autònom Administratiu (OAA), Organisme Autònom (OA), Organisme Autònom Comercial (OAC), Entitat Pública Empresarial (EPE), Societat Mercantil (SM).

Com dèiem, no és aquest el lloc per a una anàlisi territorial i demogràfica del món local català, ni tan sols de la seva capacitat econòmica i de prestació de serveis, però hem de tenir present que, quan parlem de la transformació digital dels ens locals –dels gairebé dos milers d’ens–, ho fem des d’un univers molt heterogeni. La literatura, bones pràctiques i innovacions ens venen de determinats àmbits (Diputació de Barcelona, municipis de Barcelona, Gavà o Sant Feliu de Llobregat), que disposen de recursos (econòmics i de personal) i, com veurem a

continuació, certa *tradició* innovadora. Però la transformació digital ha d'arribar a tots els ens del sector públic local. Com veurem, també, més endavant, en molts casos els ens necessitaran el suport dels ens provincials o instrumentals (p. e., el Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC)) per tal d'aconseguir aquesta transformació.

1.4.2. La transformació no té a veure (només) amb la dimensió dels municipis

Els resultats de l'Índex de Maduresa Digital (2021), que elabora l'AOC sobre els ens locals catalans,²⁵ mostren una correlació entre la població i el grau de maduresa digital: com més població hi ha, millors són els resultats de l'ens a l'IMD. S'ha assenyalat com a causa el fet que els ens petits i mitjans tinguin menys recursos disponibles per a la transformació digital (DESSET, 2022). La població –que en línies generals associem a menors recursos– és, sens dubte, un factor decisiu pel que fa als recursos que un ajuntament pot dedicar a la transformació digital. En aquest sentit, no ens causa estranyesa que l'Ajuntament de Barcelona sigui capdavanter en la transformació digital i en la implantació de sistemes basats en les dades.

És, però, l'únic factor? Trobem municipis amb poblacions i recursos (pressupostaris i de personal) semblants, però que han avançat de manera diferent en el procés de transformació digital. Sens dubte hi ha una cultura organitzativa que ha permès a determinats municipis avançar més profundament que d'altres semblants en el procés de transformació. Trobem, també, un factor *humà*, que fa que determinades persones (o equips) han impulsat projectes transformadors al seu Ajuntament. Un cas el podem trobar en el cas de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat que, amb una població de gairebé 45.000 habitants, ha engegat iniciatives més innovadores que la major part dels municipis de més població. En tots els casos, el suport dels governs municipals és condició *sine qua non*. No hi pot haver transformació digital sense l'aposta decidida per part dels successius governs municipals.

Que ens trobem davant un «gran municipi», com la mateixa Barcelona o altres que superen els 200.000 habitants (l'Hospitalet de Llobregat, Terrassa, Badalona, Sabadell), no implica necessàriament que tingui les condicions idònies per transformar-ne l'organització. Necessitem recursos, lideratge i voluntat política. A vegades, aquests factors en poden donar, no precisament en ajuntaments amb més capacitat i recursos (i per tant també amb més complexitat interna), sinó en d'altres de menys dimensió.

25. L'AOC elabora l'índex de maduresa digital (IMD) dels ens locals catalans, que mesura la disponibilitat dels serveis públics digitals, l'activitat dels serveis digitals de tramitació amb la ciutadania, la gestió interna i la interoperabilitat, i la implantació dels principis de govern obert (transparència, dret d'accés, dades obertes, rendició de comptes i participació).

També hem de posar en qüestió anàlisis simples sobre l'escala adequada de prestació de serveis. És sempre certa la idea que com més concentració hi ha més eficiència produeix en la gestió dels recursos? De vegades és preferible la concentració de recursos, en altres ocasions una escala més reduïda pot afavorir canvis. Les administracions més grans (en el nostre context, per exemple, la Diputació de Barcelona i l'Ajuntament de Barcelona) tindran més capacitat i seran més eficients per al desenvolupament de solucions tecnològiques, guies o solucions metodològiques en el marc de l'Administració digital, però també tenen més costos organitzatius. Les entitats mitjanes (Sant Feliu de Llobregat, Gavà, etc.) disposen de menys recursos, però entorns estables i favorables a la innovació d'escala més reduïda (i, per tant, de menor complexitat organitzativa).

1.4.3. Cooperar per transformar

La realitat del món local, però, fa que la major part dels ens locals no tinguin la dimensió suficient –ni els recursos necessaris– per planificar i endegar iniciatives relacionades amb la implantació de l'Administració digital. Es fa necessari, doncs, la cooperació i/o el suport i l'assistència en aquest tipus d'iniciatives. La mateixa Constitució espanyola estableix que una de les finalitats de les diputacions provincials és l'assistència als municipis. Un dels exemples d'aquesta cooperació és el SeTDIBA (Serveis de Suport per a la Transformació Digital)²⁶ de la Diputació de Barcelona, que s'ofereix als ajuntaments de municipis de menys de 5.000 habitants, a les entitats municipals descentralitzades i els consorcis i mancomunitats de Barcelona. Un dels exemples d'aquest servei és l'automatització de la publicació de dades en matèria de transparència.

El consorci AOC tradicionalment ha estat l'eina de suport al món local per a la implantació de solucions d'Administració electrònica. La seva tasca ha permès el compliment de les obligacions legals en aquest sentit pels ens locals catalans. La mateixa activitat de l'AOC s'ha diversificat, i ha ofert als ens locals solucions relacionades amb l'Administració digital, com l'automatització de processos. El cas de la transparència és il·lustratiu en aquest sentit, ja que ha passat d'oferir eines per un compliment legal de les obligacions de transparència (publicitat activa a través dels portals de transparència) a fer-ho amb d'altres més relacionats amb el nou model, com l'automatització de dades al portal de transparència. L'AOC, en definitiva, ha estat en les darreres dues dècades un ens públic que facilita l'accés a les eines necessàries per digitalitzar un ajuntament, independentment de la seva població i recursos. És, sens dubte, un vector de la digitalització de les administracions locals catalanes. L'AOC, però, s'ha centrat a facilitar *solucions* d'Adminis-

26. <https://setdiba.diba.cat/>.

tració digital, però presta poca atenció a la formació –més enllà de cursos de formació per a l'ús de les seves eines.

L'assistència per part d'altres ens –provincials o instrumentals– no exclou altres possibilitats. Estan poc explorades les iniciatives de col·laboració entre diversos ajuntaments per dissenyar i implementar solucions d'Administració digital. Es podrien dur-se a terme a través de convenis –de manera conjuntural– o de manera estable a través d'ens associatius.²⁷ També es podrien buscar fórmules de col·laboració en contractació pública (p. e., en la línia de les compres agregades de serveis de telecomunicacions que gestiona Localret). Les iniciatives descrites faciliten la compartició de tecnologia, però són molt menys freqüents els casos d'assistència en matèria de selecció, formació i gestió de recursos humans, que són, al cap i a la fi, els que han d'utilitzar aquests sistemes. Aquestes tasques d'assistència les ofereixen generalment les diputacions provincials,²⁸ i són indispensables per als municipis de menys població.²⁹ Cal destacar també el *metamodel* proposat per Localret en el marc del programa Municipi Digital,³⁰ que preveu una aplicació diferenciada en funció de la població i la maduresa digital de cada municipi. El programa, que inclou un servei d'assistència,³¹ s'executa durant el 2022 en 10 municipis pilot i està previst que acabi a finals de 2023.

27. Es podria preveure l'acompanyament o assessorament –amb les prevencions que les funcions d'assessorament formalment corresponen a les diputacions– de municipis que hagin avançat més en processos de digitalització cap a municipis que tenen més dificultats, o la creació de xarxes o comunitats d'aprenentatge aprofitant l'experiència de municipis més innovadors.

28. Sense ànim de fer un inventari d'experiències d'assistència en matèria de selecció, formació i gestió de recursos humans, diferents ens, com els instituts d'Administració pública (INAP o EAPC en el cas català) mostren exemples en aquest sentit. Són, però, les diputacions i les administracions que duen a terme una activitat més intensa en aquest sentit. Per exemple, la Diputació de Barcelona és especialment activa en aquesta matèria, i ofereix serveis diversos en matèria de recursos humans, com l'assistència en la direcció i administració de recursos humans (SADARH), la gestió del coneixement en xarxa (CORH), l'assessorament jurídic, i específicament la tria de publicacions i models sobre selecció o estabilització (<https://www.diba.cat/es/web/assistenciagovernlocal/estudis-i-publicacions>). Amb diferents graus d'intensitat, les diputacions tenen un paper rellevant en aquesta funció d'assistència i suport municipal.

29. En aquest sentit, l'Avantprojecte de llei del règim d'organització dels municipis de menys població o en risc de despoblació, mesures de modernització administrativa i millora de les relacions de col·laboració de les administracions públiques, estableix la possibilitat d'encomanar, per acord del Ple, la selecció del personal municipal a les diputacions provincials o òrgans equivalents a través d'un conveni de col·laboració, amb el suport de l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP).

30. <https://www.localret.cat/municipi-digital/>.

31. Contractat per Localret a la Fundació Privada Universitat i Tecnologia (FUNITEC).

2. La transformació com a procés: planificació i organització

Hem vist que els plans d'Administració digital, en general, tracten de manera secundària la dimensió dels recursos humans. Com ja hem dit anteriorment (GALINDO i LOSA, 2020), es milloren els instruments de gestió –automatitzant determinades tasques– però no canvia substancialment la manera d'organitzar els recursos humans a l'ocupació pública. En aquest sentit, un dels errors ha estat entendre la transformació digital de les administracions públiques com un canvi exclusivament de modernització tecnològica, sense canviar l'organització. Té com a element fonamental la tecnologia, però la seva finalitat última és la transformació organitzativa i dels seus recursos humans. En aquesta transformació de l'organització és essencial la planificació que, com s'ha destacat, és clau per evitar l'*obsolescència* de l'Administració (JIMÉNEZ ASENSIO, 2018:24) o la desintermediació (ARENILLA SÁEZ, 2021),³² en tant que està en joc la seva capacitat per intervenir de manera efectiva en la societat.

2.1. El nou empleat públic digital

La transformació digital, en allò que es refereix als empleats públics, pressuposa l'adopció d'un marc necessari, basat en les habilitats i competències digitals dels empleats públics. Tots, en major o menor mesura, s'hauran d'adaptar a la nova Administració digital. L'empleat públic, en definitiva, s'haurà de transformar en el que s'ha anomenat l'*empleat públic digital*.

32. ARENILLA SÁEZ (2021: 313-314) incideix que «este proceso innovador puede hacer que queden obsoletos algunos servicios y áreas de la Administración llegando a que se cuestione su necesidad. De ahí que la innovación en la Administración no sea un asunto de modernización de su gestión o incluso de eficiencia, sino básicamente de supervivencia».

2.1.1. Les habilitats i competències digitals

Com hem vist, tota tasca o funció, rutinària o repetitiva, serà automatitzada a curt o mitjà termini. I bona part de les funcions que ara exerceixen empleats les podran dur a terme algoritmes més o menys sofisticats, i més o menys autònoms. Com s'ha dit, «en un mundo tan líquido, donde lo rutinario y estandarizado puede ser asumido por máquinas o procesos soportados por aplicaciones, el hecho diferencial de las personas serán aquellas competencias que tengan que ver con su capacidad para diagnosticar y resolver problemas, con la visión sistémica y con aspectos superiores de su personalidad, como la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación» (GORRITI BONTIGUI, 2018:82; CAMPOS ACUÑA, 2021: 127). Es tracta, en definitiva, que els empleats públics puguin exercir aquelles funcions que no pot dur a terme un algoritme –o que considerem que, per les seves característiques, no ha de fer–, i que tinguin habilitats enfocades a la resolució de problemes. Són el que s'ha anomenat *habilitats toves* (*soft skills*).

Des del punt de vista de l'organització, s'hauria de basar en els àmbits funcionals que veurem més endavant. Els empleats haurien de disposar de competències tècniques (*hard skills*) com aquelles relacionades amb la innovació i amb les habilitats toves (*soft skills*), a més de les competències específicament digitals (*digital skills*). El Fòrum Econòmic Mundial identifica com a habilitats emergents al sector públic les següents (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020:136):

1. Lideratge i influència social
2. Resolució de problemes complexos
3. Pensament analític i innovació
4. Aprenentatge actiu i estratègies d'aprenentatge
5. Pensament crític i anàlisi
6. Disseny i programació de tecnologia
7. Resiliència, tolerància a l'estrès i flexibilitat
8. Ús, seguiment i control de la tecnologia
9. Creativitat, originalitat i iniciativa
10. Instal·lació i manteniment de tecnologia
11. Anàlisi i avaluació de sistemes
12. Orientació al servei
13. Raonament, resolució de problemes i ideació
14. Atenció al detall, fiabilitat
15. Persuasió i negociació

El mateix Fòrum Econòmic Mundial estima que, l'any 2025, la tecnologia desenvoluparà la meitat de les tasques professionals. Tot i que a un ritme inferior al sector privat, també l'Administració veurà com la tecnologia penetra progressi-

vament en la seva activitat. En aquest context, les habilitats toves seran cada cop més necessàries. Sense ser excloents, es valoren més les habilitats toves que les habilitats dures o competències tècniques: el coneixement transversal i emocional davant del coneixement tècnic i especialista; aprendre fent en lloc d'estudiant; la pràctica davant la teoria; l'experiència davant la Universitat; les habilitats perennes davant les caduques, i les habilitats intangibles davant dels títols acreditatius.³³ Aquestes habilitats toves, en definitiva, són les «que facilitarán que el valor añadido de talento humano pueda desarrollarse en aquellos ámbitos donde las máquinas no llegan, en la creatividad, asertividad, resiliencia, en capacidades que convergen en la inteligencia emocional que fomentará la necesaria adaptabilidad de los empleados públicos y responsables directivos y políticos» (CAMPOS ACUÑA, 2021). La mateixa autora adverteix de la seva dificultat d'implantació, en tant que en bona mesura són intangibles.

Per una altra banda, la Recomanació 2006/962/CE del Parlament Europeu i del Consell sobre les competències clau per a l'aprenentatge permanent defineix les competències digitals com aquells coneixements i habilitats que permeten l'ús de les TIC per «obtenir, avaluar, emmagatzemar, produir, presentar i intercanviar informació i comunicar-se i participar en xarxes de col·laboració a través d'Internet».³⁴

La Comissió Europea, a través del Marc Europeu de Competències Digitals (DigComp),³⁵ estructura les competències digitals, en la versió DigComp 2.1.³⁶ (CARRETERO GÓMEZ *et al.*, 2017), en cinc àmbits: informació i *data literacy*, comunicació i col·laboració, creació de continguts digitals, seguretat i resolució de problemes. Proposa a més vuit nivells de competència (*proficiency*), des de la bàsica per a l'elaboració de tasques bàsiques, a l'especialitzada, que implica la creació i la solució de problemes complexos.

33. En aquest sentit, és interessant el *Laboratorio de habilidades blandas* (<https://www.laaab.es/2022/04/laboratorio-de-habilidades-blandas-soft-skills/>), del projecte *Hola*, una comunitat d'innovació pública liderada per l'Institut Aragonès d'Administració Pública (IAAP) i el Laboratorio de Gobierno Abierto (LAAAB) del govern d'Aragó.

34. «La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet. En definitiva, se trata de disponer de las habilidades necesarias para seleccionar, procesar y utilizar información, a través de las TIC, y transformarla en conocimiento». Recomanació 2006/962/CE del Parlament Europeu i del Consell sobre les competències clau per a l'aprenentatge permanent.

35. The Digital Competence Framework for Citizens (DigComp): https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en.

36. S'ha publicat el març de 2022 una versió 2.2 del DigComp (accessible a <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415>), que no introdueix novetats conceptuals.

El quadre de la pàgina següent sintetitza aquestes competències digitals.

Competence area 1: Information and data literacy 1.1 Browsing, searching, filtering data, information and digital content 1.2 Evaluating data, information and digital content 1.3 Managing data, information and digital content	Competence area 2: Communication and collaboration 2.1 Interacting through digital technologies 2.2 Sharing through digital technologies 2.3 Engaging in citizenship through digital technologies 2.4 Collaborating through digital technologies 2.5 Netiquette 2.6 Managing digital identity
Competence area 3: Digital content creation 3.1 Developing digital content 3.2 Integrating and re-elaborating digital content 3.3 Copyright and licences 3.4 Programming	
Competence area 5: Problem solving 5.1 Solving technical problems 5.2 Identifying needs and technological responses 5.3 Creatively using digital technologies 5.4 Identifying digital competence gaps	Competence area 4: Safety 4.1 Protecting devices 4.2 Protecting personal data and privacy 4.3 Protecting health and well-being 4.4 Protecting the environment

Font: Elaboració pròpia a partir de CARRETERO GÓMEZ *et al.* (2017).

En qualsevol cas, les habilitats digitals necessàries seran diferents –o tindran diferent intensitat– en funció del tipus de persona: des de les habilitats digitals dels professionals tecnològics, les habilitats que seran necessàries per a tots els treballadors en general (les necessàries en cada lloc de treball, lligades a l'ús d'aplicacions), les habilitats bàsiques lligades a l'alfabetització digital (*digital literacy*) (DCMS, 2019), o habilitats instrumentals en el cas d'empleats *manuals*.

Finalment, destaquem, amb referència al sector públic, algunes competències que SALVADOR i RAMÍREZ (2016) identifica en el marc del *govern obert*:

1. Visión estratégica: asociada a comprender el fenómeno digital y la incorporación del mismo en la orientación de los proyectos de la organización.
2. Liderazgo en red: asociada a dirigir y coordinar equipos de trabajo distribuidos en red y entornos digitales, con una clara visión estratégica.
3. Gestión de la información: asociada a buscar, obtener, evaluar, organizar y compartir información en entornos digitales. Hace referencia tanto a la navegación, búsqueda, filtrado y evaluación de información como a su almacenamiento y recuperación.

4. Innovación y creatividad para afrontar los nuevos problemas: asociada a aportar ideas innovadoras, con una actitud proactiva, partiendo de la realidad digital de la organización.

5. Comunicación digital: asociada a comunicar, relacionar y colaborar de forma eficiente con herramientas en entornos digitales. Dentro de esta área de competencia digital se podrían desagregar diferentes subcompetencias: interacción a través de la tecnología, compartición de información y contenidos, implicación en procesos online para la ciudadanía, colaboración a través de canales digitales y gestión de la identidad digital, entre otras.

6. Trabajo en red: asociada a trabajar, colaborar y cooperar en entornos digitales, generando redes estables con agentes internos y externos a la organización. Se incluye la capacidad de trabajar de forma colaborativa, compartiendo recursos para generar valor y también la capacidad de utilizar las herramientas web 2.0 para crear redes y obtener beneficios profesionales colectivos a partir del conocimiento compartido.

7. Aprendizaje continuo: asociada a gestionar el propio aprendizaje de manera autónoma, conocer y utilizar recursos digitales, mantener y participar de comunidades de aprendizaje y estar constantemente actualizado.

8. Creación de contenidos: asociada a crear y presentar nuevos contenidos, incluyendo tanto el desarrollo de contenidos como la integración y reelaboración de información.

9. Resolución de problemas: asociada a la identificación de necesidades y recursos digitales para tomar decisiones informadas, utilizando de forma creativa las tecnologías, con una orientación a resolver problemas. Con ello se incluirían la resolución de problemas técnicos, la identificación de necesidades y respuestas basadas en la tecnología, la innovación y creatividad usando la tecnología y la identificación de brechas en competencias digitales.

10. Seguridad: asociada a velar por la protección de datos y de la identidad digital. En esta área se incluiría tanto la protección de dispositivos como la protección de datos personales.

L'acreditació de totes aquestes competències, per a la selecció de personal o per la cobertura de determinats llocs de treball, pot presentar alguns riscos des del punt de vista de la igualtat d'oportunitats. Els sistemes de selecció presenten un biaix socioeconòmic i representen una barrera d'entrada per determinats col·lectius, i més difícil de superar és aquesta barrera com més atractiva és l'ocupació pública en qüestió (BOIX i SORIANO, 2020: 14), cosa que origina no només una vulneració del principi d'igualtat sinó un biaix socioeconòmic i no basat en la capacitat. Cal ser molt curós a l'hora de seleccionar el personal d'acord amb aquestes competències i habilitats, de manera que no incidim en un sistema basat en el mèrit, que com ha explicat SANDEL (2020), aprofundeix en les desigualtats en funció de l'origen, les oportunitats reals i els mèrits *acreditats*. Els sistemes de selecció de personal d'acord amb les competències i habilitats digitals no es poden basar només en l'acreditació de mèrits, sinó avaluant la capacitat dels candidats i el desenvolupament concret que fan a l'Administració.

2.1.2. Noves formes de treballar

Un dels elements més destacats en la nova manera de treballar en l'entorn digital és el teletreball. L'any 2019, segons l'EPA, només un 4,8 % dels treballadors a Espanya ho feien des de casa habitualment. L'any 2020, a causa de la COVID-19 –i en especial el confinament de març a juny de 2020–, aquest percentatge es va incrementar al 16,2 %. Al sector públic, la implantació del teletreball era anecdòtica (només havien desenvolupat alguns plans pilot, a l'Administració General de l'Estat o la Generalitat de Catalunya, concretament a l'EAPC), però va esdevenir la modalitat *preferent* durant la pandèmia. Amb la tornada a la normalitat, el teletreball ha experimentat un descens progressiu al sector privat (un 9,4 % el 2021, i un 6,6 % al juliol de 2022).

Al sector públic, de manera heterogènia, s'ha tornat en part a la presencialitat. Tot i que les administracions locals han regulat el teletreball, persisteixen, però, alguns dèficits. Aquests haurien d'incidir en la formació i l'avaluació basada en objectius,³⁷ atès que en bona mesura simplement es trasllada el lloc on es treballa, però no es modifica la manera de treballar (es continua utilitzant el registre horari (virtual), en lloc del treball per objectius). El valor del teletreball com a eina organitzativa perd valor quan se subratllen especialment la seva utilitat social (conciliació), mediambiental (reducció de desplaçaments) o de mesura contra el despoblament, sense perjudici dels beneficis que el teletreball, individualment i col·lectivament aporten respecte a aquests tres aspectes. D'altra banda, la tornada a la presencialitat –o més restricció– per a determinats col·lectius (aquells empleats que ocupen llocs de treball que impliquen presencialitat, com l'atenció al públic) a vegades provoca malestar o sensació de greuge comparatiu amb altres que sí que el poden dur a terme.

El teletreball és una de les eines que poden ajudar a canviar la manera de treballar i organitzar-se en l'Administració digital, encara que ja hem vist que en bona part traslladem esquemes de l'Administració presencial, de manera que se'n desvirtua la utilitat. Queda en aquest aspecte molt de camp per recórrer, no tant regulador com de canvi cultural i organitzatiu. L'Administració digital comporta, també, un canvi pel que fa a l'organització de la informació i del treball en xarxa. En aquest sentit hem de tenir en compte algunes de les competències anteriors destacades per SALVADOR i RAMÍREZ (2016), com el lideratge en xarxa, la gestió de la informació i sobretot el treball en xarxa.

37. Com afirma RASTROLLO SUÁREZ (2022), «preservar la igualdad de derechos y deberes entre teletrabajadores y trabajadores presenciales pasa necesariamente por reforzar ámbitos como la formación y adaptar otros, como la evaluación, a la particular idiosincrasia de esta modalidad laboral, dejando a un lado criterios meramente “presencialistas” para impulsar una evaluación basada en objetivos».

2.1.3. El nou empleat públic digital

Com han afirmat TRUJILLO SÁEZ i ÁLVAREZ JIMÉNEZ (2021), «la nueva identidad del empleado público trasciende las competencias de la administración pública tradicional para incorporar una visión global de la persona que realiza una función pública». S'han posat en marxa iniciatives que cerquen definir les competències i habilitats que hauria de tenir l'empleat públic en un entorn digital; per exemple, el *Manual de transformació digital de l'empleat públic*,³⁸ iniciativa de la Generalitat de Catalunya, que busca definir quines competències i habilitats ha de tenir l'*empleat públic digital* i ofereix instruments per transformar-los. Partint de les quatre dimensions del model d'Administració digital de la Generalitat de Catalunya (persones, processos, dades i tecnologia),³⁹ s'articulen vuit dimensions que intenten definir què és l'*empleat públic digital* del futur:

- a) Flexibilitat
- b) Innovació
- c) Tecnoempoderament
- d) Compromís i competència social
- e) Ciberresiliència
- f) Col·laboració
- g) Capacitació i formació
- h) Orientació a la dada

Sembla evident que aquestes dimensions tindran una incidència diferent, en funció de cada lloc de treball, però haurien de ser una guia en la nova Administració digital. A mesura que l'Administració digital acabi abastant tota l'organització, els empleats s'hauran d'adaptar a un entorn més flexible, sotmès a canvis i centrat en la tecnologia i les dades.

2.2. La relació entre organització i recursos humans

S'ha destacat que la nova gestió dels recursos humans al sector públic implica canviar de model. RAMIÓ i SALVADOR (2018) descriuen el model actual que, entre d'altres, presenta alguns trets definitoris: incapacitat d'articular un sistema de

38. *Manual de transformació digital de l'empleat públic*. Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Accessible a [https://administraciodigital.gencat.cat/ca/teletreball/Guies-i-recursos/manuals/manual-de-transformacio-digital-de-lempleat-public/index.html#googtrans\(cales\)](https://administraciodigital.gencat.cat/ca/teletreball/Guies-i-recursos/manuals/manual-de-transformacio-digital-de-lempleat-public/index.html#googtrans(cales)).

39. *Guia d'acompanyament a la transformació digital de la Generalitat de Catalunya*. Octubre de 2019. Accessible a <https://administraciodigital.gencat.cat/ca/administracio-digital/que-es-administracio-digital/guia-dacompanyament-a-la-transformacio-digital-de-la-generalitat-de-catalunya/>.

governança; polititzat i sotmès a captures sindicals i corporatives; basat en llocs, cossos i escales; basat en sistemes de selecció antiquats, amb una carrera vertical que provoca un excés d'estructura; sense una avaluació de l'acompliment real, o rigidesa del mateix sistema de gestió dels recursos humans. Proposen un sistema basat en la governança, amb estructures flexibles i senzilles, professional, que atregui talent, centrat en el lloc de treball, que desenvolupi una carrera horitzontal, amb retribucions variables (i incentius) alineades amb el sector privat, entre d'altres. No és objecte d'aquest treball desenvolupar un model de gestió de recursos humans, sinó posar l'èmfasi en aspectes que puguin ser aplicats –independentment del tipus d'ens– o que portin a reflexionar sobre elements que haurien d'estar en el centre de l'adaptació de les plantilles a l'Administració digital. Un d'ells és posar de manifest que recursos humans i organització són dues dimensions que s'han de *pensar* conjuntament. Sobre aquesta idea, aquí en destaquem tres idees, com ara la vinculació entre organització i recursos humans, la necessitat de repensar les tasques i funcions –i en conseqüència– els llocs de treball, i la possibilitat de gestionar els recursos humans a través dels àmbits funcionals.

2.2.1. Vincular l'organització amb la política de recursos humans

El canvi efectiu a l'Administració, especialment pel que fa a la transformació digital, no es pot aconseguir si no és a través de la vinculació entre l'organització i els recursos humans. La transformació digital implica un canvi organitzatiu, i aquest canvi l'han de protagonitzar les persones, els recursos humans, enfront del protagonisme que s'ha donat a la implantació de la tecnologia fins avui. Com s'ha dit, «el cambio no es inyectar tecnología, transformar procesos o reemplazar el correo electrónico por una plataforma colaborativa. El cambio es como las personas son capaces de crear más valor para sus equipos o sus clientes gracias a la tecnología. El cambio es como las personas aprenden y desaprenden en el nuevo contexto definido por la inteligencia artificial. La transformación digital va de personas y pasa por la tecnología. Cuando pensamos en transformación digital no vamos de la tecnología a los clientes, vamos de lo que los clientes necesitan o necesitarán a la tecnología» (MARCET, 2019). En el mateix sentit, RAMIÓ (2019) ha criticat que ens centrem en la tecnologia, deixant de banda la gestió interna. La tecnologia, en definitiva, té un valor instrumental: ens permet transformar l'organització i la manera de relacionar-nos amb els ciutadans, prestar serveis públics i, en general, intervenir en la societat en defensa dels interessos generals. I, en aquest context de canvi organitzatiu, els empleats públics també han de canviar la seva manera de funcionar i organitzar-se i la manera de relacionar-se entre si.

2.2.2. Tasques obsoletes i noves funcions

Com hem vist abans, l'Administració digital comporta que determinades tasques i funcions són automatitzades o bé la càrrega de treball es redueix considerablement en introduir la tecnologia. S'automatitzen tasques rutinàries i repetitives (GORRITI BONTIGUI, 2021) i apareixen noves necessitats, lligades a la utilització d'aquests sistemes. Previsiblement caldrà menys personal administratiu (C1, C2) i més personal tècnic (A1, A2), fet que previsiblement comportarà una reducció dels primers (ARESES *et al.*, 2017: 74). L'impacte de l'adopció d'una tecnologia que automatitzi un procés o que substitueixi un empleat s'ha de traslladar a la gestió dels recursos humans. Independentment del fet que abordarem l'ús de les dades en la gestió dels recursos humans més endavant, cal emfatitzar aquí que els impactes en l'organització i/o en la prestació de serveis s'han de reflectir, també, en una redefinició de les funcions afectades. El lloc per reflectir aquesta operació hauria de ser la RLT i, en teoria, hauria de comportar la redefinició de llocs, l'eliminació o la variació en les dotacions de places necessàries.

2.2.3. La gestió per àmbits funcionals

La nova organització implica diversos aspectes, com ara la implantació d'àmbits funcionals i la gestió per competències, principalment basats en els perfils d'empleats, com hem vist, basats en les habilitats i competències. Tot i que la RLT hauria de ser el principal instrument d'ordenació dels recursos humans, la seva rigidesa i ineficàcia pràctica ha fet que algunes administracions locals –especialment les que tenen una certa dimensió– hagin adoptat els àmbits funcionals, que tenen precisament com a objectiu connectar les dimensions organitzatives i dels recursos humans.

Davant una concepció desfasada del lloc de treball, fruit de la tradició històrica de l'organització de l'ocupació pública basada en cossos i escales, amb criteris rígids i formals, es defensa un nou concepte de lloc de treball flexible, polivalent i adaptable a la realitat (RAMIÓ i SALVADOR, 2018: 118). Amb els àmbits funcionals s'intenta evitar la dispersió dels diferents llocs de treball, que introdueix rigideses i dificulta la mobilitat dels empleats. Es procura centrar el sistema en els llocs de treball a partir de les funcions. Dins de cada àmbit funcional s'hi inclouen perfils professionals que combinen polivalència (àmbits) i especialització (llocs). Agrupem, doncs, diferents llocs de treball amb finalitats i funcions homògenes, i que per tant necessitaran competències i habilitats semblants. No s'elimina l'especialització, però es trasllada de manera no dispersa, sinó agrupada en els diferents àmbits. La materialització d'aquesta organització es produeix a través dels instruments d'ordenació (RLT o catàlegs).

Alhora se substitueix l'adscripció a cossos i escales per grups basats en la titulació. D'aquesta manera, es pretén la gestió dels recursos humans a través de les competències, enteses com el conjunt de comportaments observables en l'exercici d'un treball concret, o més aviat el conjunt de coneixements, habilitats, actituds, valors i motivacions d'un empleat al seu lloc de treball (RAMIÓ i SALVADOR, 2018:123). Seguint els mateixos autors, aquestes competències poden ser de caràcter tècnic, personal o institucional, i poden aplicar-se així mateix al que anomenen subsistemes: planificació, reclutament i selecció, gestió del rendiment, etc.

2.3. Una gestió dels recursos humans basada en les dades

Les administracions estan datificant de manera progressiva la seva activitat, i generen una gran quantitat de dades. Aquestes dades, sobre la mateixa activitat de l'Administració –inclosa la gestió de serveis públics– han d'estar connectades en un sistema basat en les dades també per a la gestió dels recursos humans. Això ens planteja dues qüestions diferents. En primer lloc, la disposició de dades sobre els recursos humans i la connexió que han de tenir amb les dades de l'organització. En segon lloc, gestionar els recursos humans a partir de les dades planteja un seguit de límits i potencialitats en una balança que es decanta per les segones.

2.3.1. La necessitat d'un sistema de governança de les dades

Com hem observat anteriorment, la prestació d'un servei o d'una actuació administrativa es pot automatitzar, robotitzar o es pot sotmetre a sistemes d'intel·ligència artificial, però cal sistematitzar la informació disponible per reutilitzar-la en la millora del servei mateix. Cal tenir en compte que la capacitat analítica i anticipatòria de les administracions dependrà d'un ús més bo del coneixement i les dades. L'ús de sistemes basats en les dades pot ajudar a afrontar problemes complexos que van més enllà de les estructures organitzatives i de decisió que encara operen en departaments (ANDREWS, 2018). Superar aquesta fragmentació a les organitzacions és una necessitat per millorar el funcionament de l'Administració, però també per a la personalització i especialment per a una actuació pública proactiva.⁴⁰

40. En aquest sentit, la prestació de serveis de manera personalitzada i proactiva s'ha generalitzat els darrers anys en el sector privat, i l'ús també s'estendrà al sector públic, a mesura que es vagi consolidant l'Administració digital. Això implica, també, noves polítiques de recursos humans, que incloguin el desenvolupament de noves competències, la selecció de nous perfils professionals o la gestió del coneixement (CERRILLO i MARTÍNEZ *et al.*, 2020).

Algunes iniciatives han anat encaminades a superar aquesta fragmentació mitjançant la creació d'oficines municipals de dades. En el cas de la Mayor's Office of Data Analytics (MODA) de Nova York es duen a terme, per exemple, inspeccions preventives en edificis en risc d'incendi (COPELAND, 2015: 8). La informació prové de 30 agències municipals i s'emmagatzema en un *DataBridge*. La informació està geolocalitzada, de la mateixa manera que en el cas de la Mayor's Office of Data Analytics de Londres. La més avançada –la citada MODA, a Nova York– utilitza les dades en tres sentits: gestió de dades, anàlisi de dades per al suport en la presa de decisions públiques i per a la consecució d'objectius públics (CAMPBELL i GOLDSMITH, 2018: 72), encara que no utilitza instruments pròpiament d'intel·ligència artificial. Un cas pioner a Espanya és l'Oficina Municipal de Dades de Barcelona (creada el 2018), que té com a objectiu una governança i gestió de les dades unificada, amb un equip d'analistes multidisciplinari, que pretén millorar l'eficiència i la transparència de les polítiques públiques. El cas de Barcelona ens permet veure el tipus de dades que se centralitzen a través de l'OMD:⁴¹

— Dades de gestió, administratives i tècniques: són aquells conjunts de dades que les diferents gerències i entitats municipals utilitzen per al desenvolupament de la seva missió. Aquestes dades provenen, per exemple, d'expedients, de sensors, o dels mateixos ciutadans. Dins d'aquest conjunt s'inclou el concepte de big data.

— Dades obertes i conjunts de dades bruts i metadades obertes: són els conjunts de dades que la corporació municipal posa a disposició del públic. La plataforma web que les serveix disposa, a més, d'un sistema de cerca, visualització i descàrrega. També es proporciona una API que hi dona accés.

— Estadística oficial: és el conjunt d'estadístiques obtingudes per l'Ajuntament sobre diversos conjunts de dades i que estan catalogats com a Estadística Oficial des de l'entitat catalana d'Estadística Oficial IDESCAT.

— Open Content (BCNROC): dades de producció municipal publicades en documents d'autoria municipal, amb continguts de tot tipus: textuals, numèrics, visuals, etc., que es troben, o configuren, els documents públics produïts, o finançats, per l'Ajuntament de Barcelona, de les quals en té l'autoria i els posa accessibles, de manera digital i permanent, a la ciutadania, amb esquemes de metadades estàndard per garantir la interoperabilitat, amb llicències Creative Commons per permetre la reutilització dels documents, amb URI que garanteixen l'enllaç permanent a les xarxes digitals i amb l'ús de formats oberts per facilitar el web semàntica.

— Dades externes (CBAB): són els recursos d'informació de fonts externes a l'Ajuntament, de tercers autors, que recull l'organització perquè es necessiten per al treball intern i que es troben organitzats i accessibles des del catàleg corporatiu del SEDAC.

41. *Pla Digital de l'Ajuntament de Barcelona. Mesura de govern de gestió ètica i responsable de dades*: Barcelona Data Commons, p. 15.

Com es pot comprovar, cal reunir en un sol llac de dades –o repositori únic– la informació generada per l'activitat de l'Administració. El sistema CityOS⁴² rep informació a través de diferents fonts. Un dels objectius és la gestió del coneixement que permeti l'adaptació dels serveis a les necessitats dels ciutadans, cosa que inclou una anàlisi predictiva que es pot aplicar posteriorment als serveis públics. Tot i el potencial del CityOS, no s'especifica un ús concret en matèria de gestió dels recursos humans,⁴³ encara que sí que s'estableix entre els seus objectius la «reutilització de les dades municipals per afegir valor a la informació digital municipal al llarg del seu cicle de vida, com també els aspectes que se'n deriven en relació amb els recursos humans [...]».

Aquest sistema pot ser útil per a ens de grans dimensions –com els casos que hem vist– o fins i tot per d'altres mitjans. A efectes municipals, la llista de municipis catalans que poden disposar d'aquest tipus de sistemes, articulats al voltant d'OMD, és ben reduït. Això no vol dir que hi puguin haver sistemes més simples que apleguin i processin, sobretot, les «dades de gestió, administratives i tècniques».

2.3.2. La disponibilitat de dades sobre els recursos humans

Les administracions disposen d'una gran abundància de dades. També, de manera creixent, de tecnologia per dur a terme accions en els àmbits que hem vist fins ara (planificació, organització, selecció o formació). Les eines de processament de dades permeten, a més, connectar la informació sobre el funcionament de l'Administració amb la informació relativa als recursos humans. L'activitat pública s'ha datificat gairebé totalment, i per tant les possibilitats d'utilització d'aquestes dades ha crescut exponencialment. Aquestes dades, per ser utilitzades de manera massiva, haurien de complir amb les tres v: volum, varietat i velocitat (KWON, LEE i SHIN, 2014), i dotar-se d'un sistema de governança de dades que incorpori totes aquestes dades provinents de diferents fonts (DESOUZA i JACOB, 2017), tant de dades sobre recursos humans com les provinents de l'activitat de la mateixa Administració. El volum i nombre de fonts determinarà la complexitat d'aquesta tasca. De la mateixa manera, serà més senzill per als petits municipis gestionar-les, atès que el volum i complexitat de l'organització també és inferior.

42. «CityOS és una plataforma d'anàlítica avançada de dades amb una visió unificada d'informació de la ciutat, basada en productes lliures i de codi obert que s'oferirà a la comunitat. Ajudarà a detectar problemes a la ciutat, escurçar els temps de resposta i millorar els serveis públics, aplicant-hi l'anàlisi descriptiu, predictiu, de simulació i modelatge, així com reconeixement de patrons. Les diferents gerències i direccions de servei de l'Ajuntament podran utilitzar aquesta plataforma de dades per elaborar una anàlisi més acurada de la informació i dictar millors polítiques públiques que arribin a la ciutadania». *Pla Digital de l'Ajuntament de Barcelona. Mesura de govern de gestió ètica i responsable de dades*: Barcelona Data Commons, p. 31

43. El Pla Digital només esmenta (p. 18) que «Els ens dependents municipals hauran de desenvolupar un conjunt de requeriments i capacitats dels equips responsables o encarregats de les dades, en què s'inclourà aspectes sobre accés, anàlisi, privacitat i seguretat, entre d'altres. [...] El departament de RH ha d'assegurar que el personal executiu/directiu que tracta amb les dades té prou coneixements per desenvolupar la seva tasca de manera adequada».

2.3.3. Límits i potencialitats de les dades en la gestió dels recursos humans

L'ús de les dades en la gestió dels recursos humans pot ser útil en moltes qüestions concretes, des de tasques simples a d'altres més complexes. Algunes solucions simplement busquen l'automatització de tasques reglades i simples. A l'inici hi havia només aplicacions de gestió del personal i nòmines, actualment també s'ofereixen serveis addicionals, com el control horari o la formació.

També podem trobar l'ús de les dades sobre recursos humans en forma d'analítica de dades (*data analytics*) o a través de quadres de comandament. En el primer dels casos, aquesta analítica de dades pot consistir en la simple categorització de la informació o la producció de càlculs senzills (mitjanes, aplicació de fórmules, etc.). En el segon cas, trobem l'Ajuntament de Barcelona, que disposa d'un sistema de *business intelligence* (SERVEI BI RH) amb 32 indicadors (l'any 2018) en 4 àmbits (persones, organitzatiu, absentisme i prevenció). Al mercat hi ha una gran varietat de solucions i proveïdors (Savia, Berger Lavraut, SAP, Endalia, etc.), tant de programari de gestió de recursos humans (*HRM software*), de *business intelligence* (BI) o altres solucions més adaptades.

Sense ànim d'exhaustivitat, a continuació enunciem algunes àrees de desenvolupament potencial, com ja hem explorat anteriorment (GALINDO CALDÉS, 2019).

- Conèixer el funcionament real dels efectius, en connexió amb els serveis públics, els processos i els procediments administratius i l'organització en conjunt. Res no impedeix en aquest sentit que sistemes basats en les dades detectin necessitats i ineficiències i recomanin solucions.

- Automatitzar bona part de les tasques estrictament de gestió, i detectar quins empleats afecta, per redistribuir tasques i llocs, com ja hem vist anteriorment.

- Detectar necessitats de formació o de nous efectius, i utilitzar les dades sobre personal, així com les derivades de l'activitat administrativa i la prestació de serveis públics.

- Avaluar empleats, llocs o unitats administratives. Disposar de grans quantitats de dades podria permetre l'avaluació –i retribució variable si cal– tan individual dels empleats públics. En aquest sentit, s'ha destacat la utilitat de les dades en la promoció, determinació de «recompenses» o diferències salarials en l'ocupació pública, tenint en compte les limitacions sobre protecció de la privadesa o les dificultats tècniques per a la seva implantació (ROGGE *et al.*, 2017).

Hem de destacar, a més, que disposem de diverses fonts d'informació que contenen els instruments d'ordenació (registre de personal, plantilla, catàleg, relació de llocs de treball), a més d'aplicacions de gestió del personal. Entre ells, destaquem la RLT –sobre la qual tornarem més endavant–, com a instrument obligatori, i que ha de contenir diverses dades rellevants (llocs, grups de classificació professional, cossos o escales, sistemes de provisió o retribucions complementàries).

2.3.4. La RLT com a eina integral de la gestió dels recursos humans

Els instruments d'ordenació dels recursos humans són la relació de llocs de treball (RLT), els catàlegs i els registres de personal, a banda de les ofertes d'ocupació pública i els plans d'ordenació dels recursos humans (PORH), que ja hem vist anteriorment. La RLT, no obstant això, és l'instrument principal, tot i la seva escassa regulació. Es limita a l'article 74 TREBEP, que disposa que «les administracions públiques estructuraran la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius semblants que comprendran, almenys, la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si escau, al fet que estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries».

Les RLT són, sobre el paper, l'instrument tècnic idoni per a l'organització efectiva dels recursos humans de l'Administració. És, a més, l'instrument essencial que connecta les necessitats de l'organització amb l'estatut del personal al seu servei (MAURI MAJÒS, 2003: 43) i, des d'un punt de vista més pràctic, dota l'entitat de clarificació organitzativa, es produeix l'anàlisi de duplicitats i redundàncies, i identifica quin valor aporta cada lloc (FERREIRO SEOANE, 2016: 79). Com ja hem defensat anteriorment, a partir de la relació de llocs de treball es pot construir un sistema objectiu i basat en dades (GALINDO CALDÉS, 2020), no només perquè la informació que conté és datificable (tasques, habilitats, retribucions complementàries, organigrama, etc.), sinó perquè es construeix a través d'un procés objectiu, en tant que requereix l'anàlisi, la descripció, l'avaluació i la classificació del lloc o grups de llocs de treball.

En primer lloc, caldria adaptar la RLT, de manera que es converteixi en un instrument àgil, objectiu i útil per ordenar els recursos humans, detectar necessitats i funcions que s'hagin d'eliminar o de modificar. Hauria de tenir caràcter dinàmic⁴⁴ i «i no estàtic o petri».⁴⁵ Un instrument teòricament global com és la RLT, que hauria de ser àgil en la modificació i respondre a criteris objectius depèn excessivament de la negociació sindical, que l'acaba desnaturalitzant. La introducció d'aplicacions d'intel·ligència de negoci a la gestió de personal no arriba més enllà del processament de dades sense un reflex en la detecció de noves necessitats i selecció de nous efectius adaptats al context digital.

La RLT, en canvi, té tots els elements necessaris per esdevenir el «quadre de comandament» sobre el qual cal pilotar la gestió dels recursos humans d'una organització. Per aconseguir que acompleixi aquest paper, s'haurien de resoldre les qüestions problemàtiques (que hem vist en el punt anterior) i aprofitar les seves

44. STS 902/2014, de 5 febrer de 2014. Sala contenciosa administrativa.

45. SJCA 1.273/2018, 5 de novembre de 2018, de Logronyo, FJ 2n.

potencialitats (que també hem vist). Pot ser útil en la planificació a llarg termini, però també en situacions sobrevingudes⁴⁶ en què s'han de prendre decisions sobre necessitats urgents.

Tot i les virtuts –teòriques– de la RLT, no hem de perdre de vista que hi ha diversos factors que n'han llstat el potencial com a instrument global de gestió dels recursos humans, i que hem indicat anteriorment (GALINDO CALDÉS, 2019), com el seu caràcter estàtic, el cost d'implantació o les resistències corporatives. Efectivament, la RLT té, en general, un caràcter estàtic, i els requeriments per a la modificació no són àgils. Cal tenir en compte, també, que les RLT comporten un seguit d'obligacions quant al procediment d'aprovació (o modificació), publicitat i negociació sindical. La negociació sindical en aquest sentit s'hauria de centrar en la determinació dels criteris generals i deixar en un pla tècnic la gestió ordinària. S'ha d'evitar, en tot cas, que l'elaboració o la modificació d'una RLT es converteixi en una arena de disputa, més en el cas d'introduir modificacions relacionades amb les funcions, fruit de la implantació de l'Administració digital.

A les dificultats citades, hem d'afegir les pròpies dificultats tècniques. Per això, i també per la necessitat que sigui un extern el que fonamenti decisions que poden arribar a ser conflictives en el si de les organitzacions, és molt habitual el recurs a la contractació de consultores per elaborar-les, cosa que representa un cost elevat per a les administracions locals. Una complexitat que augmenta si volem basar en la RLT el sistema de gestió dels recursos humans, ja que l'elaboració inicial necessitaria operacionalitzar les funcions de cada lloc, la interconnexió de dades o la mateixa definició d'un algorisme –o algoritmes– que funcioni com a motor del sistema.

La realitat és que avui dia moltes administracions –especialment els ens locals– no han aprovat encara una RLT. No disposem de dades concretes sobre l'incompliment de l'obligació d'aprovar-lo, però el fet que dels dos principals ajuntaments de Catalunya (Barcelona i l'Hospitalet de Llobregat) un no l'aprovés fins l'any 2018 i l'altre encara no ho hagi fet diu bastant sobre el grau d'acompliment en general.

2.4. Pensar estratègicament les necessitats en recursos humans

Partim del fet que les transformacions que comporta l'Administració digital configuren un nou *empleat públic digital*, que interacciona amb la tecnologia en major o menor mesura. Altrament les dimensions organitzativa i de recursos humans estan interrelacionades i s'han d'abordar conjuntament. És bàsic, més que mai,

46. Com s'ha dit amb referència a les situacions d'excepció, «las RPTs deberían convertirse en un verdadero instrumento de planificación global de las necesidades de recursos humanos y de la estructura organizativa de cada Administración, con auténtica vocación de permanencia y con una buena clasificación de los puestos de trabajo capaz de adaptarse a las situaciones de excepción» (MOREU CARBONELL, 2022: 7). En un sentit semblant, ÁLVAREZ GARCÍA (2022).

planificar els recursos humans del futur en funció de les necessitats futures de l'organització, i superar la visió a curt termini i la desconexió entre activitat pública i recursos humans. S'ha de *pensar estratègicament*, tenir una visió de quines són les formes d'intervenció de l'Administració a mitjà i llarg termini, i adequar la política de personal a aquestes necessitats futures. El context i les capacitats dels ens locals són molt diferents, però en totes hi ha d'haver aquesta visió de futur i de detecció de les necessitats en recursos humans, ja siguin 300 empleats o 3.

2.4.1. La manca de planificació en recursos humans

El TREBEP estableix que «la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad» (article 69.1), i estableix com a instrument específic els plans d'ordenació dels recursos humans (PORH). Es preveu que, en aquests plans, es puguin incloure les mesures següents (article 69.2. TREBEP):

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto.
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

Veiem que el legislador ha previst els PORH com una eina que permet l'anàlisi dels recursos humans disponibles i els necessaris (inclosos el perfil professional i la qualificació d'aquests), així com altres mesures de mobilitat, promoció interna i formació. Aquest marc proposa plans que abasten, tant una fase inicial d'anàlisi dels efectius existents, de detecció de necessitats i d'articulació de mecanismes d'organització en matèria de recursos humans. Aquestes previsions, tot i no ser de compliment obligatori, són un marc útil i suficient per tal de planificar les necessitats de personal a mitjà i llarg termini.

Tot i el marc que defineix el TREBEP, no hi ha tradició de planificació en el sector públic. Els PORH són l'excepció i no es planifica a mitjà i llarg termini. En aquest sentit, les polítiques de contenció de la despesa durant la crisi no han generat un incentiu per introduir un model de gestió dels recursos humans basat en la planificació d'efectius (MAPELLI MARCHENA, 1998: 33), sinó que la norma ha estat gestionar el curt termini. Una de les conseqüències és la possible descapitalització de les administracions per la pèrdua de personal qualificat, amb experiència i coneixements adquirits. La pràctica habitual de les administracions en la seva política de recursos humans, generalment, s'ha centrat en la gestió quotidiana d'aplicació del règim jurídic (ARROYO YANES, 2008), o com l'anomena Prats, l'*administració del personal* (PRATS, 1987: 124).

El TREBEP també estableix les ofertes d'ocupació pública (OOP) com l'instrument que connecta les necessitats detectades al PORH –i la RLT–, i executa aquestes necessitats a través d'ofertes d'ocupació pública. S'utilitzen les OOP com un instrument de planificació, o com una mera manera de publicitar les places en un procés competitiu? L'OOP hauria de ser l'instrument de materialització de la planificació en matèria de recursos humans. Davant la manca de PORH, la mateixa OOP és l'únic instrument de «planificació» que hi ha. És difícil trobar, però, una justificació de les places que s'ofereixen des del punt de vista de la necessitat organitzativa. Sovint la justificació –si n'hi ha– es limita a l'habilitació legal per dur a terme l'oferta (per exemple, en el cas de l'oferta relacionada amb els processos d'estabilització i consolidació del personal temporal).

Les OOP tenen alguns problemes addicionals. El principal, la seva lentitud. L'article 70 TREBEP fa obligatori que l'execució de l'OOP (o de l'instrument similar que s'utilitzi) s'hagi d'aprovar anualment (en el cas de l'Administració municipal, pel Ple) i s'ha d'executar en un termini de tres anys. És clarament un termini excessivament llarg. Les OOP haurien de ser més àgils i ràpides, i hauria de ser possible seleccionar els empleats necessaris un cop detectada la necessitat. Les necessitats d'avui són les mateixes que les que tindrem en tres anys? La tendència a allargar els processos fins al límit legal fa que participar en un procés competitiu no sigui atractiu per a determinats perfils (participar en un procés, amb un resultat a 3-4 anys vista, atreu principalment aquells candidats que valoren l'estabilitat laboral, però no perfils més dinàmics). En segon lloc, el mateix TREBEP (article 70.3) obre la porta al fet que les OOP (o instrument semblant) puguin contenir mesures derivades de la planificació de recursos humans. Tot i que enllaça amb la disposició de l'article 69.2.e TREBEP, no deixa de ser una opció, no és en cap cas obligatori. Que no hi hagi planificació fa que aquesta possibilitat perdi tota utilitat pràctica.

En el marc de l'Administració digital, com ja hem dit, la planificació en matèria de recursos humans s'hauria de materialitzar a través d'OOP. En el mateix PORH es podria incloure un compromís (calendari) d'execució, que en cap cas hauria d'esgotar els tres anys que marca l'article 70.1 TREBEP, sinó dur-se a terme en un període molt més curt, de no més de sis mesos. En cas d'absència d'instru-

ment de planificació, res impedeix que una OOP inclogui mesures de planificació, ja que l'article 70.3 TREBEP no ho exclou, atès que disposa que «podrà contenir mesures derivades de la planificació de recursos humans», interpretant aquesta «planificació» de manera genèrica.

2.4.2. La necessitat de la planificació estratègica

La planificació en matèria de recursos humans hauria de ser la norma. Més encara en el cas de la planificació dels efectius necessaris per implantar l'Administració digital, atès que les necessitats de personal estan directament relacionades amb les noves formes de prestar serveis públics, d'actuar i d'organitzar-se internament. La planificació dels recursos humans necessaris en l'Administració digital del futur ha de ser estratègica. De fet, els autors (CUENCA CERVERA, 2018) han posat l'èmfasi en la necessitat de la planificació i la gestió estratègica dels recursos humans. No necessita, només, connectar les necessitats de personal (qualificat, amb competències i habilitats digitals, etc.) amb les noves formes d'actuació i organització de l'Administració (automatització, funcionament basat en les dades, etc.), sinó que ha de tenir en compte els aspectes conjunturals que hem vist anteriorment (temporalitat, envelliment, relleu generacional, etc.). Són un conjunt de factors que s'han de planificar de manera estratègica, i pensar quina Administració de futur volem i quins empleats necessitarem.

És una tasca difícil, però necessària. La realitat avui dia, com hem vist en l'apartat anterior, no és gaire esperançadora. Com ha afirmat JIMÉNEZ ASENSIO, (2018) de manera crua, «¿alguna Administración pública está pensando estratégicamente en esas cuestiones [envejecimiento, relevo generacional, gestión de conocimiento y de captación de talento joven, digitalización, la automatización y la Inteligencia Artificial, volatilidad de las tareas y la previsible reducción del tamaño de las Administraciones Públicas] a la hora de definir su Oferta de Empleo Público y rediseñar sus procesos selectivos actuales y futuros? La respuesta ya la conocen». Tot i aquesta nota pessimista –que comparteixen altres autors–, el mateix autor proposa tres passos per adaptar o transformar l'organització (JIMÉNEZ ASENSIO, 2020):

1. Llevar a cabo un diagnóstico certero y preciso de la situación existente de los recursos humanos en cada organización pública, condición necesaria y previa a abordar la transformación.
2. Realizar un estudio de prospectiva aplicado o proyectado sobre cada contexto político-administrativo particular, identificando con precisión las tendencias que marcarán la demanda de servicios que se deberán atender en un futuro.
3. Planificar estratégicamente, en base a los dos pasos anteriores, el proceso de adaptación o de transformación a llevar a cabo y su afectación respecto al empleo público, de forma que pueda darse respuesta a los retos planteados.

Es proposa com a horitzó per dur a terme aquesta transformació l'any 2030. S'ha de veure si aquesta previsió temporal –amb els processos d'estabilització que conclouran a finals de 2024 i que, com veurem, són un element estrany a la transformació digital– es compleix o és massa optimista. El mateix autor suggereix que aquest procés que proposa s'hauria d'acompanyar de PORH que, com hem vist, no han tingut gaire extensió. En qualsevol cas, es tracta d'una proposta lògica que simplifica com s'hauria de conduir un procés de transformació digital: analitzar els recursos humans disponibles, estudiar quines demandes tindrà l'Administració del futur, i planificar-ho en conseqüència.

Tal com hem dit, la planificació és especial pel que fa a la transformació digital, que és escassa, però sí que trobem exemples que preveuen les necessitats d'efectius com a conseqüència d'aquest procés. Un és el Plan de Empleo de la Administración General del País Vasco, que inclou com a prioritat I «la adecuación de la estructura organizativa a las nuevas formas de trabajo derivadas de la implantación de la Administración electrónica y las TICs en general, el rediseño del empleo implicado y la identificación de sus determinantes de selección y formación para su cobertura y adecuación» (GOBIERNO VASCO, 2016: 42). A la pràctica es tracta, doncs, de revisar els efectius que hi ha, la qualificació i les previsions de relleu, i identificar els que siguin susceptibles d'ocupar els llocs. Posteriorment, cal determinar el nombre d'efectius necessaris a través de l'avaluació de les càrregues de treball. Com s'ha afirmat, «concebir sistemáticamente las intervenciones exige recursos técnicos avanzados, análisis de puestos, reflexión sobre el valor del servicio público que se presta, medición de cargas y de la eficacia, gestión de la diferencia de las actuaciones de los empleados públicos, diagnóstico del ajuste organizativo de las estructuras» (GORRITI BONTIGUI, 2013: 11). El mateix autor proposa diferents passos al disseny operatiu dels llocs de treball:

- Identificación de funciones. Cada una de las necesidades legítimas de los administrados implica una responsabilidad que la administración asume en relación con dicho administrado. Así, las funciones enuncian el compromiso de responder ante dicha necesidad.

- Identificación de los puestos. La agrupación de funciones mediante criterios de horizontalidad (conocimientos) y verticalidad (jerarquía) es la identificación de los puestos de trabajo.

- Identificación de jerarquías. La estandarización de las relaciones entre los puestos implica la aparición de jerarquías. Dicha estandarización surge de la necesidad de coordinación, supervisión y control de los distintos puestos de trabajo. El producto de esta fase es el diseño de organigramas.

- Identificación de cargas de trabajo. A partir de los datos de frecuencia y duración de las tareas (obtenido por los análisis de puestos), se determina la carga de trabajo de los puestos de trabajo y en función de ellas el número de dotaciones necesarias para poder satisfacer las responsabilidades asumidas en las funciones. (GORRITI BONTIGUI, 2013: 15-2016).

També hi trobem experiències que busquen la substitució de personal de manera planificada, com la gestió intel·ligent de vacants (GORRITI BONTIGUI, 2019).

2.4.3. Connectar la planificació amb les necessitats: el cas de Barcelona

En el cas de Barcelona, la mesura de Govern Pla de Recursos Humans per al mandat 2015-2019 no esmentava cap necessitat de recursos humans relacionada amb la transformació digital, sinó per àrees i tipus de serveis, amb especial consideració de la temporalitat, elevada en alguns àmbits. La mesura de Govern «Estratègia de persones i desenvolupament organitzacional 2019-2023»,⁴⁷ ja amb una concepció més basada en l'organització, dedica un apartat a la transformació, que té quatre objectius principals:

1. Aixecar les habilitats digitals de la plantilla municipal, per aconseguir transformar l'organització, i apostar per les persones ambaixadores que des de cada gerència impulsaran el canvi.
2. Integrar les dades de persones de tot el grup en un únic sistema corporatiu d'informació de recursos humans.
3. Obtenir informació multidimensional per a la presa de decisió en polítiques de persones de l'organització municipal, i permetre una avaluació continuada de l'execució.
4. Posar a disposició de l'organització eines i dades en matèria de recursos humans que permetin fer anàlisi i simulació en els diferents àmbits de desenvolupament i gestió.

En definitiva, es tracta de desenvolupar habilitats digitals en els empleats municipals (de tot el sector públic municipal) i basar la gestió dels recursos humans en les dades. Més, en concret, es plantegen tres plans:

1. *Professionals digitals*. En aquest apartat s'inclou la previsió de diferents solucions formatives (seminaris, postgraus o actuacions de formació en l'ús d'eines d'intel·ligència de negoci –que l'Ajuntament ja utilitza en diversos àmbits– o d'explotació i anàlisi de dades), que haurien de permetre, a més, «identificar les persones de cada gerència amb millors competències digitals i capacitat de transformació, per formar-les i desenvolupar els projectes de l'organització». D'altra banda, fent-se ressò de diferents autors en matèria de recursos humans al sector públic, es posa de manifest la necessitat de comptar amb un estudi sobre l'evolució prevista dels serveis municipals i les necessitats de nous perfils que seran necessaris en el futur, per tal de traslladar aquesta necessitat futura a la RLT. Finalment, es destaca que «competències digitals hau-

47. Com s'emfatitza a la mateixa presentació, s'inicia un canvi que aposta «per un apropament a les teories i models de desenvolupament organitzacional»: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/122022/1/MG_EstrategiaPersones_Desenvolup_Org_2019-2023.pdf.

ran d'estar presents en totes les categories professionals», i que hauran d'estar presents –en major o menor mesura– en els processos selectius.

2. *Organització digital*. Centrat en la integració de la informació. Entre les diferents iniciatives previstes hi ha la digitalització dels processos interns i dels procediments i expedients electrònics, la virtualització de processos formatius i selectius, o la seguretat digital de la gestió de persones, entre d'altres.

3. *Analítica augmentada*. Aquest pla incideix en la presa de decisions basada en l'avaluació i l'anàlisi de dades. S'inclouen diferents iniciatives, com la mineria de dades de recursos humans (per identificar personal amb habilitats específiques), la previsió i predicció digital (en matèria de dedicació horària i absentisme), interconnexió dels ens del sector públic municipal (obtenir les dades relatives a persones i al desenvolupament organitzatiu, i integrar-les en un sistema únic) i un quadre de comandament de persones integrat, que automatitzi determinades dades sobre personal.

La mateixa mesura parla d'un dimensionament dels llocs de treball, però no el connecta amb la transformació digital. La planificació descrita en el cas de Barcelona mostra les gran possibilitats que les dades poden oferir en la gestió dels recursos humans, més si les connectem amb les dades del funcionament dels serveis públics municipals, i de l'activitat municipal en general. Hem de contextualitzar l'exemple de Barcelona: disposa de molts més recursos que la resta de municipis catalans, però també ha d'integrar el sistema en un sector públic municipal complex. Si traslladem aquesta reflexió a la resta de municipis, i especialment als municipis més petits, disposarem de menys recursos, però el sistema tindrà menys complexitat. En qualsevol cas, hem de prendre el cas de Barcelona com un exemple de com les dades poden vehicular un canvi en la manera de funcionar.

2.4.4. Planificar en els petits municipis: cooperació i simplificació

La planificació estratègica, i més si prenem com a exemple el cas de Barcelona, sembla un objectiu irrealitzable en el cas dels petits municipis. La necessitat de planificar tenint en consideració les futures necessitats organitzatives i de prestació de serveis és igualment vàlida i necessària, independentment de la dimensió del municipi –o l'ens local en general–. En aquest cas serà necessari el suport tècnic de les diputacions i d'altres ens públics, però pensar de cara al futur forma part de les responsabilitats dels governs locals. En absència de serveis de recursos humans haurà de ser el secretari-interventor, amb el suport com hem dit dels ens supramunicipals, qui determini quines són les necessitats futures per anticipar les necessitats de recursos humans.

Un cas prou recent mostra que la planificació de recursos humans és possible també en el cas dels petits municipis. L'Ajuntament de Sant Vicenç de Castellet

—un municipi de gairebé 10.000 habitants— va aprovar l'any 2021 el Pla d'Ordenciació de Recursos Humans (PORH).⁴⁸ Si bé el pla no esmenta directament la digitalització i les competències i habilitats dels futurs empleats, sí que fa una reflexió sobre la plantilla, i estableix mesures concretes sobre formació i aprenentatge, avaluació i relleu dels empleats que són propers a la jubilació. No és, per tant, un pla centrat en l'Administració digital, però fa l'exercici de pensar i planificar el futur dels seus recursos humans.

2.5. El paper d'empreses privades en la gestió dels recursos humans

La irrupció tecnològica a l'Administració comporta un augment molt important de la contractació de moltes activitats al sector privat. Les activitats públiques s'han diversificat enormement, i l'Administració no és capaç de seleccionar, formar i gestionar personal especialitzat en tots els seus àmbits d'actuació. L'Administració no pot funcionar en alguns aspectes al mateix ritme que el mercat i l'opció més eficient en molts casos és recórrer a l'externalització, la col·laboració amb privats o la contractació. Aquesta presència creixent de les empreses en l'activitat pública ens mostra dues manifestacions. D'una banda, la possibilitat de comptar amb personal expert en determinats moments, sota diferents tipus de relació (temporal, per projectes, etc.). De l'altra, cal veure quin és el paper de les empreses com a *auxiliars* en els processos interns de l'Administració i també en el cas de solucions tecnològiques relacionades amb la transformació digital.

2.5.1. Noves formes de treball per a l'Administració

El treball temporal no és nou a l'ocupació pública, el mateix TREBEP preveu supòsits de treball temporal (article 10.1.c), tant pel que fa al personal funcionari interí (article 10.6) o laboral (article 11.1). L'ús abusiu en els darrers temps no treu que a vegades sigui una solució idònia. La implantació de l'Administració digital també comporta, de vegades, el treball per projectes o a través d'empreses externes. Un exemple són les «unitats temporals» basades en el treball per projectes per a l'execució dels fons *Next Generation*.⁴⁹

Des del punt de vista de la captació de professionals aquesta pot ser una via vàlida. Es pot comptar, temporalment, amb professionals qualificats que no volen

48. Accessible a <https://www.svc.cat/ajuntament/accio-de-govern-i-normativa/plans-i-programes/>.

49. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

una vinculació indefinida amb l'Administració, sinó simplement desenvolupar un projecte o exercir funcions públiques de manera conjuntural. D'altra banda, també pot ser una via d'entrada a la temporalitat i la precarització de l'ocupació pública. És, per tant, una fórmula que pot ser positiva en alguns casos –i tenir una funció de captació de personal especialitzat–, però també comporta riscos d'ús indegut per part de l'Administració.

2.5.2. El paper instrumental de la col·laboració privada

Els darrers temps han vist, però, la introducció de noves formes de treball per a l'Administració a través d'empreses privades. És una situació que té lloc de manera cada cop més habitual, i que es manifesta en exemples directament relacionats amb la introducció de la tecnologia a l'Administració, com ara les empreses tecnològiques en la implantació de solucions d'automatització, processament de dades, big data o fins i tot IA; consultors en àmbits de la gestió de recursos humans (des de la implantació d'aplicacions de gestió a l'elaboració d'RLT), etc. La presència d'aquest tipus d'empreses substitueix la manca de coneixements, habilitats o experiència dels empleats públics en determinats àmbits. El personal *intern* no pot assumir determinades funcions especialitzades, i recórrer a la contractació d'empreses privades és la solució més eficaç a dia d'avui, especialment en els ens de dimensió petita o mitjana. La qüestió és si, des del punt de vista dels interessos generals, és la millor.

La col·laboració amb el sector privat per l'exercici de funcions públiques o la prestació e serveis no és un fenomen nou, tot i que s'ha incrementat en els darrers temps, bé a través d'entitats col·laboradores de l'Administració (ECA) o a través de la contractació pública. La raó del recurs a ECA –argument que podem aplicar també a les empreses que presten serveis a l'Administració a través de la contractació– és la manca de mitjans –materials i personals– o de coneixements tècnics, i la millora de la qualitat i de l'eficàcia en la gestió.

Les funcions tècniques o *auxiliars* que hem esmentat anteriorment es desenvolupen generalment a través de la contractació pública. En el cas de serveis relacionats amb l'Administració digital poden abastar des de l'automatització de processos, solucions tecnològiques basades en dades o, fins i tot, sistemes d'IA, tant pel que fa a la posada en marxa dels programes, projectes o serveis com l'assistència. Des del punt de vista de la gestió dels recursos humans, podem trobar aquesta col·laboració a través de la compra (i assistència) en programari de gestió, la consultoria en temes diversos o l'elaboració de les RLT, entre d'altres. És un fet que les empreses privades tenen un paper creixent a l'Administració, i caldria preguntar-se fins a quin punt condicionen les solucions adoptades i implementades, si la tecnologia implementada s'ha dissenyat des d'una visió de l'interès públic, com es gestiona la informació a què tenen accés, etc.

Com hem afirmat en un altre lloc (GALINDO CALDÉS, 2022b), «la participación de privados en los procesos de automatización, toma de decisiones basadas en datos e IA debe ser instrumental, y por tanto no debe predeterminedar soluciones que corresponden a la Administración. En definitiva, si bien es necesario contar con conocimiento y asistencia expertos externos, deben existir equipos internos que controlen el desarrollo y la ejecución de un proyecto, es decir, empleados públicos que participen en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de algoritmos desde una perspectiva del interés público». La necessitat de comptar amb empleats públics qualificats és bàsica. Les administracions han de reduir la dependència externa enfortint les capacitats internes en ciència de dades i IA a través de l'atracció d'experts, la construcció de xarxes d'experts o comunitats de pràctica o la col·laboració amb centres de recerca, entre d'altres (KUPI *et al.*, 2022). En un altre sentit, «les organitzacions públiques haurien de garantir la presència de coneixement intern sobre IA, per al desenvolupament intern, parcial o complet, de la solució, per a la direcció i ajust del sistema desenvolupat per proveïdors externs i/o per garantir una gestió adequada de les activitats de contractació» (JOINT RESEARCH CENTRE, 2022). No es tracta de disposar de personal expert que executi els projectes internament, ja que sempre hi haurà necessitat de contractació de serveis especialitzats. L'Administració, en canvi, hauria de disposar de personal expert que pugui comprendre –des d'un punt de vista tècnic– quina actuació es vol dur a terme, sota quines condicions (i amb una visió des de l'interès públic) i com es gestionarà aquesta col·laboració, des de la licitació fins a l'execució d'aquesta col·laboració.

2.6. El cicle de transformació dels recursos humans

Vèiem al principi la convergència entre diversos problemes estructurals, l'impacte de la tecnologia en l'activitat pública i la diversitat del món local a Catalunya. Independentment de l'ens local, tenim un punt de partida. Aquest és la incidència del conjunt de variables estudiat (temporalitat, envelliment, laboralització), el tipus d'ens, les obligacions legals, les possibilitats d'introducció de la tecnologia en la prestació de serveis o l'activitat administrativa, etc. A partir d'aquí caldria endegar un procés de transformació dels recursos humans. No es tracta d'una adaptació puntual, sinó que el nou sistema s'ha de retroalimentar, i adaptar-se als nous canvis que han de venir.

Pot resultar d'interès observar la metodologia utilitzada en la personalització de serveis públics a través de la intel·ligència artificial i les dades massives (CERRILLO, 2021: 38-39), dividida en quatre etapes (anàlisi, disseny, implementació, i seguiment i avaluació). Es parteix de la identificació dels serveis a personalitzar i cercar experiències semblants, per tal de dissenyar serveis basats en dades,

preveient les necessitats pressupostàries i de recursos humans, les capacitats tecnològiques, i els canvis organitzatius que el nou servei pot provocar. Aquest model posa, també, l'èmfasi en l'avaluació, que pot comportar el redisseny del mateix servei. Aquests elements també són vàlids pel que fa a l'adaptació de les plantilles a l'Administració digital.

La Generalitat de Catalunya, d'altra banda, en la seva *Guia d'acompanyament a la transformació digital*,⁵⁰ proposa quatre àmbits de transformació en els recursos humans de les administracions públiques (competències; noves formes de treball; processos, provisió i selecció, i desenvolupament i formació), que conformen un cicle tancat. Es parteix de la identificació de noves competències digitals del personal (incorporades a cada lloc de treball), i de la facilitació per part de l'Administració d'entorns i llocs de treball flexibles i personalitzables. A continuació s'haurien d'identificar nous perfils professionals, modificar els processos de selecció, i atreure *talent*. Paral·lelament, l'Administració ha de garantir el desenvolupament dels empleats, i dotar-los de competències per dur a terme les seves funcions i impulsar la innovació.

Proposem a continuació un esquema semblant, aplicable a qualsevol tipus d'ens. En els ens més complexos exigirà més esforços i molt probablement una execució més llarga, en els més petits es pot limitar a accions formatives per als empleats i cerca d'assistència o cooperació amb altres ens. Tot i que aprofundirem en alguns aspectes més endavant, identifiquem els principals elements que caldria tenir en consideració:

1. Anàlisi de l'activitat de l'ens a mitjà i llarg termini (serveis que s'han de prestar, activitat administrativa, etc.), identificar quins processos s'automatitzaran o estaran afectats per la introducció de la tecnologia. Decidir si el disseny i execució d'aquests serveis i processos correspondran a personal existent o a seleccionar, a empreses externes, o a una solució intermèdia.

2. Identificació de les necessitats de recursos humans derivades de l'activitat prevista:

— Modificació o supressió de llocs de treball, a causa de l'automatització de part de les seves funcions. Si escau, amortització de llocs sense contingut o les funcions dels quals es poden integrar en d'altres.

— Identificació de necessitats de nous perfils professionals.

— Identificació de necessitats de formació.

— Identificació de casos semblants, de necessitats de col·laboració o assistència, o de contractació d'empreses externes.

3. Selecció de nous perfils. Partint de les necessitats detectades, seleccionar nous empleats d'acord amb els requeriments d'una Administració digital. En alguns casos, els candidats es poden trobar dins de l'organització, en d'altres s'ha de recórrer als mecanismes de selecció (a tra-

50. *Guia d'acompanyament a la transformació digital de la Generalitat de Catalunya* (2019): https://administraciodigital.gencat.cat/web/.content/ambit/administracio-digital/guia-transformacio-digital/Guia-Transformacio-Digital_.pdf.

vés d'una OOP, una contractació/nomenament temporal o altres solucions). És especialment important la difusió de les convocatòries, de manera que es puguin atreure els millors candidats, sense descartar la possibilitat d'accions de difusió en universitats o en esdeveniments especialitzats, per exemple.

4. Programa de formació del personal existent, d'acord amb les necessitats futures. Cal identificar les necessitats formatives, tant pel que fa a les habilitats i competències digitals (a diferents nivells, com ja hem vist), com per adquirir coneixements específics. Com veurem, la formació s'ha de concebre com un deure per als empleats i una necessitat per a l'Administració.

Prèviament a aquests passos, hi hauria d'haver un sistema de gestió dels recursos humans basat en les dades, que contingui diversos elements. El primer que s'hauria de fer seria disposar d'una RLT, actualitzada i adaptant els llocs de treball a les exigències de l'Administració digital. Al mateix temps, o alternativament, caldria disposar d'un sistema de gestió dels recursos humans basat en les dades, i connectat amb l'activitat de l'organització. Depenent del tipus d'Ajuntament, no cal un sistema complex –com pot ser necessari en el cas d'ens més grans, com el que hem vist en el cas de l'Ajuntament de Barcelona–, però sí que ha d'identificar les necessitats de personal –número i perfil–. En cas contrari, cobrim vacants amb perfils *antics*, que no només no responen a les noves necessitats, sinó que comprometen eventuais canvis posteriors. En tots els casos, cal una avaluació dels recursos humans (avaluació, necessitats de formació, necessitats de nous efectius, modificació/supressió de places o llocs de treball).

3. Selecció i retenció dels nous empleats públics

La selecció d'empleats públics és una de les grans assignatures pendents de la funció pública. Tot i les crítiques unànimes dels diferents experts els sistemes de selecció –tret d'algunes excepcions–, es continuen duent a terme de la mateixa manera que en les darreres dècades. La qüestió pren una importància especial quan del que es tracta és de seleccionar perfils professionals que no tenen les mateixes característiques ni incentius que els tradicionals candidats que han d'accedir a la funció pública. El parèntesi dels processos d'estabilització no minva sinó que fa més urgent, si fos possible, la captació de nous professionals, fet que planteja importants reptes per a les administracions i, en concret, per als ajuntaments.

3.1. El marc normatiu

És habitual la crítica al marc normatiu de la funció pública, en tant que no permet (o dificulta) un canvi en els sistemes de selecció de personal en el sector públic. És cert, en definitiva, que els sistemes de selecció són obsolets i no responen a les necessitats de les administracions (FONDEVILA ANTOLÍN, 2018: 253). Si bé és cert que el sistema de selecció és francament millorable, i que està basat en models pretèrits, no és un fre per a l'adopció de sistemes alternatius. El rendiment del sistema no és, o almenys no completament, una responsabilitat del marc normatiu.⁵¹ Les raons de la pervivència dels sistemes de selecció tradicionals –de la seva rigidesa i inadequació a les necessitats de l'Administració– rau en el pes de la inèrcia, de les pressions, càrregues administratives i de gestió, i manca de voluntat política.

51. FONDEVILA ANTOLIN (2020: 73) afegeix que el principal problema és l'oblit per part dels gestors públics i dels representants d'interessos particulars.

No analitzem la regulació sobre accés a l'ocupació pública (que conté el capítol I del títol IV del TREBEP), encara que sí que citem als diferents apartats algunes disposicions concretes. Es tracta, com hem dit, d'un marc que, si bé no impedeix implantar diferents models, tampoc els afavoreix. Les normes aplicables a l'àmbit local –article 133 TRRL i RD 896/1991– no milloren en res aquesta situació, en tant que són normes ja desfasades per a la realitat de les entitats locals.

3.2. Nous perfils, nous empleats públics?

La transformació digital de l'Administració fa necessària la disposició de personal qualificat, no només relacionat amb perfils STEM, sinó també amb habilitats digitals i competències en diferents àmbits. En treballs anteriors (GALINDO CALDÉS, 2022a) hem defensat que cal transformar els recursos humans a diferents «ritmes»: seleccionar nous efectius sota nous paràmetres (captar talent o personal amb competències i habilitats digitals), retenir i donar oportunitats de promoció i mobilitat als empleats que ja tenen aquest perfil, i transformant (o adaptant) les plantilles a l'Administració digital. Aconseguir aquesta transició és complementari a una Administració més propera i «humana». Val a dir, en aquest cas, que la captació i retenció de *talent* és especialment difícil per als petits municipis, ja que sovint tenen problemes per captar i retenir personal, en general. Així, doncs, les diputacions o altres ens que donin suport especialitzat a aquests municipis són els que haurien de captar i retenir aquest tipus de personal.

3.2.1. Captació de talent

L'atractiu laboral del sector públic per determinats perfils ha estat baix tradicionalment, i s'ha erosionat progressivament en els darrers temps. En general, com s'ha posat de manifest, «los funcionarios desean trabajos más interesantes, con mayores oportunidades de desarrollo e interacción personales. Pero las garantías asociadas, en términos de empleo de por vida y beneficios, cada vez sufren más erosiones. Está en juego el atractivo de la administración pública en tanto que empleadora» (COMISSIÓ EUROPEA, 2003).

Aquesta situació es produeix especialment en determinats perfils, com els STEM. La major part dels candidats d'aquests perfils en els processos de selecció dels cossos superiors tecnològics són «son profesionales maduros, con amplia experiencia en el sector privado, que están *de vuelta* buscando en la Administración un proyecto profesional que les dé estabilidad y facilite la conciliación familiar» (CATALÀ i CORTÉS, 2020: 47). El que ofereix l'Administració (retribucions limitades, estabilitat, dedicació (gairebé) exclusiva, rigidesa o presencialisme) no coincideix

amb les expectatives de *millennials* amb expertesa (o potencial) en el sector (retribucions altes, no estabilitat, dedicació múltiple, flexibilitat i teletreball). La mateixa configuració dels processos selectius (memorístics, rígids, lents) desincentiva la participació de joves candidats en un sector dinàmic i que es mou a gran velocitat, i que ofereix possibilitats professionals a candidats qualificats. Quin atractiu té, doncs, el sector públic si un candidat ha d'aturar durant un temps la seva activitat, i participar en un procés selectiu *tradicional*?

De manera creixent, s'ha posat de manifest la necessitat de polítiques d'atracció de talent i d'accions concretes per atreure professionals qualificats.⁵² Encara de manera tímida, s'han engegat iniciatives de captació de talent, com el Plan de Captación de Talento en la Administración General del Estado (Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, 2019) o la creació d'una Subdirecció General de Captació de Talent i Formació Contínua Professionalitzadora a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2016). Cal, en tot cas, una actitud més activa per part de l'Administració cap a la captació de talent, tant al mercat laboral com entre els joves graduats. Tot i que de manera creixent es duen a terme accions de difusió de l'ocupació pública com una via d'accés al mercat laboral a les universitats, s'hauria d'acompanyar amb ofertes més tangibles, com beques o pràctiques remunerades.

3.2.2. Retenció de talent

S'han de crear condicions per retenir professionals qualificats i que puguin desenvolupar una carrera professional i ser retribuïts de manera adequada, i evitar que abandonin el sector públic o que el seu rendiment estigui per sota de la seva capacitat. En el primer cas, perquè les retribucions i opcions de progressió professional de determinats perfils està per sota dels seus equivalents al sector privat. En el segon cas, perquè molts empleats poden estar en contextos organitzatius que impedeixen el desenvolupament de les seves habilitats i capacitats. En aquest sentit, l'Ajuntament de Barcelona preveu en la mesura de Govern «Estratègia de persones i desenvolupament organitzacional 2019-2023» un projecte de mineria de dades de recursos humans, de manera que es puguin identificar a la plantilla

52. Com s'ha reclamat, «si no se quiere descapitalizar la Administración General del Estado, además de planificar adecuadamente la cobertura de estas vacantes de modo que respondan a planteamientos estratégicos, habrá que plantearse ahora cuáles hayan de ser las medidas para atraer y conservar el conocimiento, acometiendo seriamente un proceso de reflexión sobre nuestros recursos humanos. Fruto de lo anterior, se hace imprescindible empezar a implementar estrategias de atracción y captación del talento en la Administración General del Estado, dotando a los potenciales candidatos de mayor conocimiento y atractivo al empleo ofertado, y con ello alcanzar un mayor número y calidad de los opositores demandantes» (ARESES *et al.*, 2017: 174).

persones amb habilitats analítiques concretes.⁵³ En un altre context, el programa *TeamTech*, de la ciutat de Nova York (OTI, 2022: 39), preveu una estratègia destinada a detectar i promoure el «talent intern» en perfils TIC: iniciatives de compromís i reconeixement (premis a la innovació, activitats socials i de construcció d'equips, entre altres incentius), programes rotatius (mobilitat interna), el desenvolupament de la carrera professional (*career paths*), i formació alineada amb aquesta carrera.

Una proposta en aquest sentit (GALINDO CALDÉS, 2022a) és crear llocs de treball específics, que incorporin requisits de formació, habilitats i competències adaptades a l'Administració digital, i facilitar la mobilitat cap a aquests llocs dels empleats que s'ajustin a aquest perfil. Es pretendria donar un entorn de treball més atractiu i alhora facilitar el trànsit de llocs de treball *tradicionals* en d'altres basats en funcions adaptades a l'Administració digital, més atractius i que permetin captar o retenir perfils més especialitzats, o bé de nova incorporació o bé de la mateixa organització. Proposàvem els següents:

1. Retribucions complementàries (complement específic) que retribueixin les condicions i requeriments específics de llocs adaptats, superior al dels llocs existents. Es tracta d'un aspecte que ja forma part de la valoració dels llocs de treball en una RLT. En aquest sentit, es pot prioritzar als llocs *adaptats* aquesta retribució diferencial a través del complement específic.

2. Implantar un sistema d'avaluació de l'acompliment que permeti retribucions variables per objectius diferents de la resta. Es tracta d'un dels elements més innovadors de l'EBEP que, tret de casos puntuals, no ha tingut un desenvolupament satisfactori. Retribuir en funció del que cadascú aporta a l'organització no hauria de ser problemàtic (una qüestió diferent és el sistema d'avaluació, que pot plantejar dificultats).

3. Mecanismes que prevegin una mobilitat més gran de les persones que ocupin aquests llocs, que facilitin l'intercanvi de coneixements amb altres unitats o administracions. Aquesta mobilitat podria, fins i tot, tenir caràcter interadministratiu, entre diferents ens locals.

4. Impulsar la carrera horitzontal en aquests llocs, basada en l'avaluació i la formació contínues.

5. Preveure la possibilitat de permisos remunerats per formació especialitzada relacionada amb el lloc de treball. Res impedeix, i de fet ja té lloc en l'actualitat, que els empleats rebين formació especialitzada externa. En podria considerar, en aquest sentit, que aquesta formació es prioritzi en el cas que tingui relació amb les habilitats i competències relacionades amb aquests llocs de treball.

53. Tal com s'indica a la mesura, «per poder desenvolupar aquesta gestió, es disposa a l'organització de persones de perfils que podrien adquirir aquests coneixements per desenvolupar analítiques més àmplies i precises i elaborar internament estudis que actualment no podem abordar. El projecte pretén identificar persones amb habilitats analítiques contrastades, que coneguin els processos i les dades dels seus àmbits de feina, que aprenguin a fer servir les aplicacions esmentades. Aquesta lògica es pot estendre a altres àmbits de treball municipal, ja que les metodologies d'anàlisi són comunes, i cada analista les podrà aplicar al conjunt de dades específic, ja sigui de persones, llicències, pressupost, seguretat...

6. Preveure el teletreball –si és possible en funció del tipus de lloc– com a forma de prestació de serveis preferent per tal de reduir el control horari com a forma de control de la jornada, i substituir-lo pel compliment d'objectius. En aquest sentit, el teletreball pot ser un reclam per a l'atracció de talent, i pot fer que la funció pública adquireixi un caràcter estratègic (RASTROLLO SUÁREZ, 2022b). D'altra banda, a vegades l'incentiu principal de l'empleat no és la retribució, sinó la realització personal i professional, de manera que una Administració que fomenti el teletreball podrà retenir en gran manera el seu talent que administracions rutinàries (ALMONACID LAMELAS, 2020).

3.2.3. Transformació de perfils

Si l'atenció sobre la incorporació de nous perfils s'ha fixat en la captació i retenció de talent, cal prestar atenció també al gruix de les plantilles. Es tracta de tots els empleats que no duen a terme funcions específiques relacionades amb l'Administració digital, però que veuen afectada la seva activitat per la datificació creixent de l'Administració. Ens fixarem en aquest perfil quan parlem de formació, però cal posar de manifest que tan important és la captació o retenció de *talent* com l'adaptació de les plantilles actuals. L'acció formativa de les administracions, en aquest sentit, és fonamental, i ha d'aconseguir una transformació, també, d'aquests empleats, que són la majoria. Ho ha de fer de dues maneres. O bé facilitant el canvi d'alguns d'aquests empleats a llocs especialitzats o adaptats a l'Administració digital, o bé proporcionant els recursos necessaris perquè els empleats disposin de les habilitats i competències digitals necessàries al seu lloc de treball. No hem d'oblidar que en l'Administració digital del futur tots, nous i existents, hauran de ser *empleats públics digitals*.

3.3. Els processos d'estabilització del personal temporal: són un obstacle a la transformació digital?

La temporalitat de l'ocupació pública no és un fenomen nou. Sempre hi ha hagut personal temporal (interins o laborals) i, en determinats moments, s'han autoritzat processos d'estabilització i consolidació d'aquests empleats temporals. La DA 4a del TREBEP (hereva de la mateixa DA 4a de la Llei 7/2007, de 12 de abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic) n'és testimoni:

1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Les lleis de pressupostos generals de l'Estat per al 2017 i 2018 (Llei 3/2017, de 27 de juny, i Llei 6/2018, de 3 de juliol) han autoritzat processos semblants, i el Reial decret llei 14/2021, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat l'ocupació pública, i sobretot la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat de l'ocupació pública, han regulat els processos actuals d'estabilització i consolidació de l'ocupació pública.⁵⁴ No entrem aquí en una possible inconstitucionalitat, sobre la qual hi ha diferents posicions, però sí a preguntar-nos dues qüestions: la primera, si aquests processos, que haurien de finalitzar el 31 de desembre de 2024, condicionen els processos ordinaris de selecció d'empleats; i la segona, si tot aquell personal temporal –a través de les borses resultat dels processos– condicionen la renovació de les plantilles. En definitiva, si corregir el problema urgent de la temporalitat elevada a l'ocupació pública fa passar a un segon pla la renovació de les plantilles i la selecció de personal d'acord amb els nous perfils, o fins i tot la renovació dels mateixos empleats.

Des del punt de vista de la càrrega de treball dels equips de recursos humans, és prou evident que absorbiran bona part de la seva dedicació durant els propers anys, de manera que fora preferible separar la seva activitat de la gestió ordinària, o crear unitats específiques que planifiquin i executin la política de personal relacionada amb la transformació digital: «Los próximos años gestionar la temporalidad será una actuación prioritaria en materia de empleo público, [pero] centrarse exclusivamente en la gestión de la interinidad puede impedir diseñar, planificar y gestionar el escenario posterior tan desafiante como este y, a mi juicio, de mayor trascendencia para el futuro. Creo que las AA. PP. deberían liberar recursos para acometer estos diseños. Equipos profesionales interdisciplinarios que lleven a cabo las actuaciones que este trabajo pretende concretar y justificar. No hacerlo puede resolver un problema de personal a corto plazo, pero dejar obsoletas las AA. PP. para las necesidades de la ciudadanía en la década de los veinte» (GORRITI BONTIGUI, 2021, 297-298). En un sentit semblant, RAMIÓ (2022: 103) proposa crear «unitats de gestió de personal noves», encarregades de gestionar el nou model de gestió dels recursos humans. S'hauria d'assumir, en definitiva, que la major part dels empleats públics –inclosos els temporals incursos o no en els processos d'estabilització– no respondran als perfils necessaris per a l'Administració digital –o ho faran de manera parcial–, de manera que l'atracció de nous efectius que sí que ho facin es gestionin de manera separada (GALINDO CALDÉS, 2022b).

54. En aquest sentit, l'article 20.2.4 de la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023, habilita les administracions per autoritzar una taxa específica amb la qual es pot donar compliment a la Llei 20/2021 i reduir la temporalitat de les seves places de naturalesa estructural per sota del 8%.

Davant la possibilitat alta que aquests processos retardin el procés de transformació digital,⁵⁵ el repte (i l'oportunitat) és gestionar les noves vacants d'acord amb les necessitats reals de l'Administració i transformar els empleats en actiu (o bona part), i adaptar-los a l'Administració digital. Pel que fa a les primeres, cadascuna de les vacants hauria de respondre a les necessitats de l'Administració (GALINDO CALDÉS, 2023). Tal com s'han configurat aquests processos, cal ser poc optimista pel que fa al nombre d'empleats del nou perfil que accediran a través d'aquests processos. D'altra banda, és més que probable que la gestió d'aquests processos paralitzi el procés de renovació del personal amb nous perfils, i també que la gestió del personal que no s'estabilitzi i finalment acabi incorporat a bosses temporals també interfereixi en el procés.

3.4. Els sistemes de selecció: una assignatura pendent

El sistema de selecció el componen quatre aspectes: sistemes selectius, òrgans de selecció, procediment i requisits (SANCHEZ MORÓN, 2020), que analitzem a continuació, en la mesura que afecten la selecció de personal en el marc de la transformació digital.

3.4.1. Sistemes selectius

El més controvertit dels elements de l'accés a la funció pública és el sistema de selecció. L'article 61.2 TREBEP disposa que els procediments de selecció han de tenir cura de «la connexió entre el tipus de proves a superar i l'adequació a l'exercici de les tasques dels llocs de treball», incloent proves pràctiques, «la comprovació dels coneixements i la capacitat analítica dels aspirants, expressats [...] en la realització d'exercicis que demostrin la possessió d'habilitats i destreses».

Tot i aquest marc normatiu, els processos es continuen basant en gran part en proves memorístiques i en què no s'avaluen competències i habilitats digitals. És recurrent la crítica a les proves test, absolutament generalitzades en els processos selectius. Els avantatges que tenen –des del punt de vista de la gestió dels processos– són evidents, redueixen la càrrega dels equips que gestionen els processos i introdueixen més igualtat en l'avaluació de les proves. Però té gaire sentit avaluar competències i habilitats a través de proves test? Podem avaluar les com-

55. Tal com s'ha advertit, el relleu d'acord amb els nous criteris es pot veure compromès pels processos d'estabilització: «En Administraciones como la española, sometida a un fuerte proceso de renovación de la plantilla por su edad, el presente abre una gran oportunidad para transformar los puestos y las tareas al hilo de las nuevas competencias requeridas por el cambio de paradigma y la digitalización. Esta posibilidad puede verse gravemente comprometida por los procesos de consolidación que están en marcha» (ARENILLA SÁEZ, 2021: 315).

petències en l'ús d'eines informàtiques (per proves de subgrups més baixos) o en l'ús de la tecnologia (per llocs on es requereix l'anàlisi i interpretació de dades, per exemple) a través d'aquest tipus de proves? O dit de manera més pràctica, en quina mesura valorem l'habilitat o competència digitals a través de preguntes test? La resposta és prou evident, i resulta difícil de justificar aquest tipus de proves (si no és pels motius de càrrega de feina abans esmentats).

La tecnologia aplicada a aquests processos, d'altra banda, pot accelerar-los. Es guanyaria agilitat en els processos selectius –hi tornarem més endavant–, però no resol el problema principal, que és la manca d'adequació del tipus de proves. Com expressa FONDEVILA ANTOLÍN (2020:74), «es absolutamente necesaria una auténtica innovación completa y real, que no se encuentra en el ficticio debate sobre las herramientas o medios tecnológicos que se puede utilizar en el desarrollo de las pruebas selectivas, sino que este está en la necesaria reforma integral de los ejercicios o pruebas exigidas en estos procesos, pues las actuales resultan claramente inadecuadas y obsoletas, es decir, reclutamos empleados públicos para que presten sus servicios en el siglo xxi [...]».

El canvi dels sistemes, i en concret del tipus de proves, és problemàtic. L'oposició corporativa de determinats cossos en defensa del model memorístic tradicional,⁵⁶ i en general la sensació que canviar el sistema també implica rebaijar l'*esforç* necessari per superar un procés selectiu, fa que qualsevol canvi en els sistemes es pugui percebre com un rebaixa en l'exigència de les proves. L'objecte de les proves d'accés és comprovar la capacitat, habilitats i aptituds d'una persona. La superació de les proves d'accés no hauria de comportar, necessàriament, una dedicació durant un temps a la preparació. Necessitem, com a Administració, professionals qualificats i amb orientació al servei públic, que és el que haurien de mesurar aquestes proves. La persistència d'aquests sistemes, de fet, reforça les barreres d'accés ja esmentades i els biaixos. Al cap i a la fi, els candidats que poden dedicar temps i recursos per opositar durant anys a determinats cossos tenen un perfil determinat.

56. En aquest sentit, un exemple és la negativa de l'Asociación de Inspectores de Hacienda a la proposta del ministre de Política Territorial i Funció Pública (maig de 2021) d'introduir canvis per avaluar més les competències i aptituds que les habilitats memorístiques. Aquesta associació s'oposava als canvis i defensava el «model» de *memorització intel·ligent*. Per exemple, afirmava que «defendemos el modelo memorístico porque es bueno, nos ayuda a realizar un mejor servicio público. Es como tener un ordenador en la cabeza, nos permite tener toda la información. Y sí, por supuesto que rebajar la calidad en los ejercicios memorísticos en los exámenes de acceso afecta al buen funcionamiento de la Administración y probablemente empeorará el nivel» («Los Inspectores de Hacienda alertan de las oposiciones 'light' de Iceta: Rebajar el ejercicio memorístico empeorará el nivel», *El Mundo*, 4 de maig de 2021, <https://www.elmundo.es/economia/2021/05/04/60903a0ffc6c83174b8b459c.html>). Carles Ramió incideix en la necessitat de canviar els sistemes memorístics i destaca les resistències al canvi: «La necesidad de cambiar con urgencia los sistemas de selección», *EsPublico*, 25 de novembre de 2022. <https://www.administracionpublica.com/la-necesidad-de-cambiar-con-urgencia-los-sistemas-de-seleccion/>.

3.4.2. La necessitat de serveis de selecció especialitzats

Cal tenir en compte si els òrgans de selecció s'ajusten a les necessitats de processos de selecció de personal qualificat i competents pel que fa a l'Administració digital. Els membres dels òrgans de selecció se'ls pressuposa especialització, competència, independència i imparcialitat. Quan del que es tracta és d'avaluar competències o habilitats digitals, aquesta capacitat dels òrgans es veu qüestionada. Per avaluar la idoneïtat dels candidats en un procés basat en les necessitats de l'Administració digital, els membres dels tribunals haurien de tenir experiència en aquest àmbit. No es tracta d'una qüestió d'escala, no necessàriament els ajuntaments més grans designen els membres dels tribunals d'acord amb aquestes premisses. Caldria explorar altres vies, com el recurs a òrgans o ens independents (ALDOMA *et al.*, 2011), o fins i tot la participació d'experts d'empreses privades en els processos selectius. Amb això es guanyaria expertesa, però també distància entre els avaluadors i els avaluats. L'EAPC –i les diputacions– ja fa funcions d'assessorament per a l'organització de processos selectius de l'Administració local, encara que caldria valorar si la mateixa Escola, per encàrrec dels ajuntaments, podria assumir el procés d'integració.⁵⁷

3.4.3. Procediment selectiu

El requisit temporal de finalització de les OOP en un termini de tres anys és excessiu. El procediment selectiu hauria de ser molt més ràpid (màxim sis mesos), per tal de poder disposar dels efectius necessaris al més aviat possible. El temps de resolució dels processos actuals respon a la saturació dels equips de recursos humans i a la càrrega burocràtica. És, però, incomprensible que les proves test, totalment automatitzables, no es resolguin de manera gairebé immediata. També respon a la necessitat que els candidats disposin de temps de preparació de les proves, que fonamentalment són teòriques. Si seleccionem a partir d'habilitats i competències, cal un temps de preparació? Si els candidats no han de memoritzar temaris extensos, tampoc cal deixar un temps d'*estudi*, sinó avaluar les aptituds dels candidats en el moment de la convocatòria.⁵⁸ Les proves podrien incloure un

57. ALDOMA *et al.* (2011) destacaven les febleses de les funcions en els processos selectius per part de l'EAPC, i valoraven la creació d'un organisme tècnic (òrgan de la Generalitat, ens instrumental o consorci) de selecció que agrupés les funcions de selecció, que deixés als ens participants les funcions de detecció de necessitats i de nomenament o contractació dels aspirants seleccionats.

58. En aquest sentit, és problemàtica la consideració de les proves selectives com a *fitxa*: cal demostrar un esforç o sacrifici per superar les proves i aconseguir *una feina per a tota la vida* (laboral). Patrimonialitzar la plaça dificulta la substitució de proves memorístiques que exigeixen mesos o anys d'esforç per d'altres que mesuren la capacitat i habilitats dels candidats. En aquesta concepció de l'accés a la funció pública rau bona part de les resistències del personal funcionari de carrera als processos d'estabilització de personal temporal, i també als canvis de sistema de selecció. El problema és que aquesta concepció se centra en qui *mereix* la plaça, però no en qui *necessita* l'Administració. És una visió meritocràtica que no se centra en les necessitats de l'Administració o en disposar del perfil professional adequat, sinó en qui ha invertit més temps i esforços en assolir un objectiu individual.

temps de pràctiques eliminatòries, una mena de *MIR* per a personal funcionari, com proposen BOIX PALOP i SORIANO ARNANZ (2021: 64), i sempre que realment siguin efectives i no només formals. D'altra banda, que la participació en els processos selectius impliqui una càrrega de temps i recursos durant un període considerable, a més d'un resultat incert, no només desincentiva possibles candidats, sinó que genera biaixos en l'accés a la funció pública, com ja hem comentat anteriorment.

3.4.4. Requisites

Tret del compliment dels principis de igualtat, mèrit i capacitat (article 55.1 TREBEP), publicitat i transparència (article 55.2 TREBEP) –derivats del compliment dels drets constitucionals dels articles 23.2 i 103.3 CE–, l'Estatut bàsic imposa pocs requisits, tret de «tenir la titulació exigida» (article 56.1.e) TREBEP), a més de requisits generals (edat, nacionalitat, etc.). Aquesta exigència de titulació es trasllada a través de diferents normes a l'ordenament en casos concrets per a l'accés a cossos determinats. També s'estableix que «es pot exigir el compliment d'altres requisits específics que tinguin relació objectiva i proporcionada amb les funcions assumides i les tasques que s'han d'exercir. En tot cas, s'han d'establir de manera abstracta i general» (art. 56.3 TREBEP). S'entén que aquest límit sobre l'abstracció i generalitat d'aquests requisits addicionals intenta evitar que a través d'aquests s'estableixin barreres a l'accés o requisits que afavoreixin persones o col·lectius determinats.

Cal tenir en compte que –des de la nova implantació de les titulacions derivades del procés de Bolonya– les titulacions s'han diversificat i especialitzat àmpliament. Això fa que l'accés a determinats cossos estigui vedat a causa de la titulació per a molts candidats, o que puguem dividir entre graus més *versàtils* a l'hora d'accedir a l'ocupació pública (per exemple, dret o econòmiques) i d'altres que trobaran més dificultats. Un exemple ens pot ajudar a veure millor aquesta situació a l'Administració local. L'article 169.2.a TRRL estableix que «el ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario». Si fem una aplicació estricta de la norma totes les titulacions diferents de les citades estarien descartades per participar en processos d'accés a llocs tècnics de l'escala general. Les rigideses d'un marc normatiu anacrònic –recordem que el TRRL va ser aprovat fa gairebé quatre dècades– ha provocat una expansió de l'escala especial (que sí que permet introduir un altre tipus de titulacions), però efectivament restringeix, per exemple, els graduats en Gestió i Administració Pública (GAP) enfront dels intendants mercantils

per a l'accés a un lloc de treball de tècnic d'Administració general (TAG), cosa que no té gaire sentit.

D'altra banda, alguns dels professionals vinculats amb ocupacions relacionades amb la tecnologia o el processament de dades no han finalitzat els estudis de grau –o llicenciatura–, atès que han entrat al mercat laboral abans de fer-ho, perquè tenen una trajectòria o experiència professional en un àmbit determinat però no la titulació equivalent, o perquè s'han graduat en un àmbit però han desenvolupat l'experiència professional en un altre. La raó de l'exigència d'una titulació rau en la garantia d'una formació bàsica en un camp determinat. Aquesta és una condició en el sector privat, però no exclusivament. Ens podem preguntar el següent: demana l'Administració la titulació d'enginyeria als tècnics que apliquen solucions d'automatització o processament de dades a través de licitacions amb empreses privades? La possessió d'un grau específic és garantia d'experiència en un camp concret? Es podrien articular proves selectives específiques alternatives a la disposició de titulacions concretes, en què els candidats demostrin els coneixements, habilitats i competències necessàries? Són preguntes que poden semblar massa disruptives en el sistema d'accés a la funció pública. El mercat laboral, però, i molt especialment en les professions STEM, valora les titulacions –bàsiques i de màster o postgrau– però també l'experiència (recordem les habilitats *toves*). No es tracta de funcionar com el mercat laboral privat, però sí que cal veure quin és el perfil d'aquests professionals que volem atreure.

4. Formació i aprenentatge

La formació s'ha descuidat en les polítiques de gestió de recursos humans. En el marc de l'Administració digital, però, és un aspecte bàsic i que pot determinar l'èxit del canvi de model. S'ha tractat generalment des d'un punt de vista individual, però sense tenir en compte la vessant organitzativa, un element que s'hauria de tenir en compte en la formació dels empleats públics (VÁZQUEZ, 2017: 429 i seg.). S'ha de veure quin sistema formatiu s'hauria d'implantar, no només per garantir l'adaptació dels empleats a la nova Administració digital, sinó per transformar la manera d'organitzar-se i actuar en el nou context.

4.1. El marc normatiu: dret a la formació i deure de formació

La regulació de la funció pública, i la mateixa dinàmica de les relacions entre els actors en l'àmbit de l'ocupació pública, ha posat un èmfasi molt més accentuat en els drets dels empleats públics que en els deures.⁵⁹ El mateix TREBEP ha prestat una atenció secundària als deures. En concret, el capítol VI del títol III dedicat als principis ètics i de conducta. Hi hauríem d'afegir les obligacions que es deriven del règim d'incompatibilitats, jornada i horari o règim disciplinari, entre altres aspectes. Les referències a la formació tenen una connotació més enfocada als drets: el dret a la formació contínua i a l'actualització permanent dels coneixements i capacitats professionals dels empleats, preferentment en horari laboral (article 13.g) TREBEP), i la formació com a matèria objecte de negociació (article 37.1.g TREBEP), lligada generalment a la promoció.

Es troba a faltar, però, un mandat o una obligació explícita dels empleats públics de «formació contínua i a l'actualització permanent dels coneixements i capacitats professionals», el revers del dret previst a l'article 13.g TREBEP. Al seu

59. En aquest sentit, el text del Projecte de llei de la funció pública d'Andalusia.

lloc, trobem l'article 54.8 TREBEP, que inclou, entre els principis de conducta, aquell en què els empleats públics «han de mantenir actualitzada la seva formació i qualificació». També, i des del punt de vista de l'Administració, la inclusió que hi ha entre els objectius a tenir en compte en la planificació (article 69 TRLEBEP) i en l'agrupació de llocs de treball (article 73 TRLEBEP). En conjunt, les disposicions sobre formació són vagues i de poca força vinculant (és poc probable que de l'incompliment se'n derivin sancions o qualsevol altra conseqüència). L'EBEP, l'any 2007, va desaprofitar l'oportunitat de canviar el tipus de formació a les administracions (JIMÉNEZ ASENSIO, 2010) i el text actual no ha avançat en aquest sentit.

En aquest sentit, cal destacar el text de la Llei 5/2023, de 7 de juny, de la funció pública d'Andalusia, que dedica un títol –el IV– a «la formació, l'aprenentatge permanent i l'acreditació de competències», que defineix al capítol 45:

1. Se entiende por formación el proceso planificado para la adquisición, retención y transferencia de competencias de las personas y para la organización.

2. Se entiende por aprendizaje el proceso individual, de cada persona empleada pública, de adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, ya sea a través de la formación planificada o mediante el autodesarrollo, el diálogo, la enseñanza o la experiencia adquirida por otras vías.

3. Se entiende por acreditación de competencias el proceso mediante el cual se reconoce a una persona una competencia, entendida como el conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, o un conjunto de competencias, de acuerdo con el esquema de acreditación que será desarrollado reglamentariamente.

L'article 47 desenvolupa àmpliament la formació com a dret, mentre que el 48 ho fa com a deure, explicitant que «el personal debe contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos a través de su participación en las actividades formativas. [...] A tal fin, deberá asistir, salvo causa justificada, a las actividades programadas, cuando la finalidad de estas sea adquirir las competencias adecuadas para el desempeño de las funciones o tareas que le sean propias, así como las competencias o formación necesaria derivada del dictado de normas que afecten a su trabajo...». Es tracta d'una regulació desigual, però s'incideix en el deure de formació de manera més intensa que en la legislació bàsica, i el lliga a l'adquisició de competències.

4.2. La dimensió organitzativa de la formació

GARNICA CRUZ *et al.* (2020) proposen canviar el model d'oferta (en què els empleats seleccionen les activitats formatives) pel de demanda (basat en les neces-

sitats de desenvolupament professional de les persones), cosa que comporta tenir en compte, també, la carrera professional, l'avaluació de l'acompliment o la provisió de llocs de treball. Implica que cadascun dels empleats adequi les seves necessitats de formació al seu desenvolupament professional, i l'organització adapti les necessitats de l'organització amb les dels seus empleats. Aquesta perspectiva requereix complir de l'article 13.g TREBEP, i alhora alinea la formació amb l'organització. També hauríem, però, de plantejar-nos que, si el fet de «mantenir actualitzada la seva formació i qualificació» és un principi de conducta dels empleats, la política sobre formació «debería incorporar no solo las necesidades individuales de los empleados sino también las propias de la organización. La formación no debe centrarse solo en la carrera profesional individual sino también en el encaje de los mismos en los objetivos y necesidades del sistema en su conjunto» (GALINDO CALDÉS, 2022a). Com dèiem, la «formació contínua i a l'actualització permanent dels coneixements i les capacitats professionals» no només com un dret, sinó també com un deure, lligat a l'organització i en concret a les funcions que l'empleat ha de dur a terme al seu lloc de treball.

Hi ha diversos models de formació, amb diferents visions i formes d'articulació al sector públic, amb un paper destacat de les escoles i instituts d'Administració pública –INAP, EAPC, etc.–. També trobem mecanismes d'aprenentatge cooperatiu (comunitats d'aprenentatge o de pràctica) o diferents fórmules basades en l'aprenentatge en línia, entre d'altres. Les pràctiques formatives, sota el concepte de *gestió del coneixement*, han generat un ampli ventall de possibilitats al sector públic, que no obstant això, són disperses, desconnectades dels objectius estratègics de l'organització o sense incorporar la cultura de la dada (MARTÍNEZ MARÍN, 2020).

4.3. Quina formació per a la transformació digital?

Com s'ha afirmat –respecte del cas anglès–, els ens locals «tenen tres opcions immediates: incorporar experts externs a curt termini; capacitar el personal per desenvolupar la capacitat interna, i fomentar un treball més flexible per aprofitar la mà d'obra infrautilitzada» (BENTON i SIMON, 2016:43). Totes tres són compatibles. Hi podem incorporar nous perfils, com ja hem vist, però també aprofitar els empleats actuals. En alguns casos serà possible millorar els perfils d'alguns empleats, de manera que disposem de perfils adaptats a l'Administració digital. En d'altres casos podem formar els empleats de llocs a desaparèixer per tal que exerceixin funcions en llocs de treball diferents, o simplement els formem per tal que adquireixin habilitats i competències digitals relacionades amb el seu lloc de treball.

4.3.1. Formació bàsica o alfabetització digital

Tal com ha afirmat l'OCDE (2021), «la transformació digital del sector públic no la pot dur a terme només el departament informàtic». Tots els funcionaris d'un govern digital necessiten una comprensió polifacètica del potencial que té la digitalització, les dades i la tecnologia per transformar el funcionament del govern i satisfer millor les necessitats del públic». ⁶⁰ En un sentit semblant, «tots els funcionaris públics haurien d'estar equipats amb un nivell bàsic d'habilitats d'usuari del govern digital, independentment de la seva funció. Com que el personal amb funcions professionals «no digitals» convencionals està exposat al disseny i la prestació de polítiques i serveis en l'era digital, és possible que vulguin avançar més enllà d'aquesta línia de base i desenvolupar les seves habilitats més enllà per contribuir de manera més activa a la transformació digital» (WELBY i TAN, 2022). ⁶¹

D'altra banda, s'ha emfatitzat que, respecte a la IA, tots els empleats haurien de disposar de coneixement sobre com funcionen els sistemes basats en IA, tenint en compte que hi pot haver errors o biaixos que s'han de poder reconèixer i corregir: «Public organisations might start considering general and elementary knowledge on AI as a basic knowledge for all their employees, or at least for all the employees that deal with a system that uses AI techniques. Algorithms are biased and this might lead to wrong suggestions –if not decisions– that require correcting when they occur. Hence public employees should have a general understanding of this concept to be able to act properly in a new routine based on the information given by an algorithm. They should be able to challenge the system, understand in which situation the system does not work properly, and be able to act accordingly» (JOINT RESEARCH CENTRE, 2022). Aquesta mateixa idea s'ha expressat al *Plan Nacional de Competencias Digitales*, que emfatitza que el desenvolupament de les competències digitals de tots els empleats públics –no només en els llocs especialitzats– és fonamental per tal que «[...] la Administración lleve a cabo una transformación interna (en procedimientos, relación con los administrados y cultura organizativa) [...]».

D'altra banda, l'aprenentatge al llarg de la vida (*lifelong learning*), en un sentit general, té una accepció més concreta en l'aprendibilitat (*learnability*), orientada a valorar l'actitud envers l'aprenentatge. No es tracta només de la capacitat de continuar aprenent de manera contínua, sinó de l'actitud positiva cap a l'apre-

60. «The digital transformation of the public sector cannot be carried out by the “IT department” alone. All civil servants in a digital government require a multi-faceted understanding of the potential for digital, data and technology to transform the functioning of government and better meet the needs of the public».

61. «All public servants should be equipped with a baseline of digital government user skills, regardless of their role. As staff in conventional “non-digital” professional roles are exposed to the design and delivery of policies and services in the digital age, they may wish to progress beyond that baseline and develop their skills further in order to contribute more actively to the digital transformation» (WELBY i TAN, 2022).

nementatge i la innovació, fet que converteix l'empleat en una persona adaptable a les noves circumstàncies.

4.3.2. Formació i competències

Els empleats públics hauran d'assumir que les seves funcions seran canviants, adaptables a les diferents situacions i necessitats que l'Administració afrontarà al futur. Això implica l'aprenentatge al llarg de la vida (*lifelong learning*), no només materialment, sinó com una actitud envers l'aprenentatge, la millora i la innovació. En aquest sentit, apareixen noves propostes que intenten especialitzar l'empleat a través de noves competències, habilitats i coneixements (*upskilling*), a més del reciclatge a través, també, de noves competències, habilitats i coneixements aplicables al lloc de treball (*reskilling*). Especialització i reciclatge haurien de formar part de la cultura organitzativa i dels deures del nou empleat públic. En definitiva, cal canviar la concepció de lloc de treball –i dels empleats que els exerceixen–: més flexible, polivalent i adaptable, basat en competències (tècniques, habilitats, digitals).

El Fòrum Econòmic Mundial ha posat l'èmfasi en tots dos en el context actual i destaca les següents respecte del *reskilling* i *upskilling* al sector públic (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020):

1. Pensament analític i innovació
2. Pensament crític i anàlisi
3. Lideratge i influència social
4. Aprenentatge actiu i estratègies d'aprenentatge
5. Resolució de problemes complexos
6. Resiliència, tolerància a l'estrès i flexibilitat
7. Intel·ligència emocional
8. Ús, seguiment i control de la tecnologia
9. Control de qualitat i consciència de seguretat
10. Gestió de personal

Ens adrecem a l'apartat en què parlàvem sobre habilitats i competències del nou *empleat públic digital* per tal de veure quin tipus de perfil ha de tenir l'empleat públic al nou context. Aquí emfatitzem que els empleats públics, per la seva condició, hauran d'estar oberts a aprendre i adaptar-se al llarg de la seva vida laboral. Aquest enfocament va més enllà de l'actualització de coneixements, implica una actitud vers l'aprenentatge. Com dèiem, això pot suposar, per la majoria del personal, des de l'aprenentatge en noves formes de treballar o en l'ús de les eines digitals, a la possible transformació del seu lloc de treball, si s'acaba modificant o eliminant.

Si bé aquestes consideracions ho són a títol general, sembla clar que a les plantilles trobem personal de molt diversa tipologia. Molts empleats duen a terme funcions de caràcter *manual* (p. e. operaris) o que no impliquen tasques directament relacionades amb l'Administració digital. En aquests casos, la formació i l'adquisició de competències digitals estarà més directament relacionada amb el seu lloc de treball, i sovint tindrà un caràcter instrumental.

5. Conclusions

Els ens locals encara s'adapten a les obligacions de l'Administració electrònica, diverses vegades postposades i en vigor de manera completa des de l'abril de 2021. La realitat, però, desborda els ritmes de l'Administració. La societat viu immersa en el que s'ha anomenat la *Quarta Revolució Industrial*, i la tecnologia penetra en tots els àmbits de la vida quotidiana. El xoc de la pandèmia va obligar a forçar els ritmes d'adaptació –sempre lents– a una societat en canvi vertiginós i disruptiu. La tornada a la relativa *normalitat* obliga a repensar on som, i quin són els canvis que l'Administració ha d'afrontar. El repte és construir una Administració digital, que va més enllà de la replicació de les estructures físiques a la virtualitat. Implica canviar la manera d'organitzar-se, de treballar i d'actuar. L'Administració s'ha de transformar per continuar ser rellevant, per poder continuar intervenint en la societat de manera decisiva. En definitiva, ha de canviar, i ho ha de fer de manera radical. L'Administració la formen les persones, a través de les quals intervé en la societat i es relaciona amb els ciutadans. Avançar cap a l'Administració digital necessita, de manera inevitable, canviar els empleats públics.

L'ocupació pública és un àmbit complex i gens pacífic. Partim d'un marc normatiu que ja forma part del passat, que regula un sector que funciona, encara, partint de les regles que ja estan periclitades. No és només que el funcionament de l'ocupació pública s'hagi separat progressivament de les regles que regeixen el mercat de treball, sinó que s'ha allunyat de la seva funció principal i raó de ser. La funció pública és l'instrument de l'Administració per complir amb els seus fins. L'empleat públic, a més de treballador, compleix una missió de servei a la ciutadania. La transició cap a l'Administració digital descansa, en bona part, sota la responsabilitat dels empleats públics, i els exigiran un esforç d'adaptació al nou context –com en altres canvis produïts a l'Administració–. D'altra banda, s'ha de demanar a l'Administració que posi les condicions perquè aquesta transformació es dugui a terme a través dels empleats, però no a costa seva. Fer passes decisives en aquest sentit implica un canvi en els empleats i la mateixa Administració. També implica un canvi en la visió del procés per part dels empleats, però també

dels governants i els agents socials. Seria un error incidir en una visió exclusivament laboralista del canvi en l'ocupació pública: s'ha de veure l'ocupació pública des del punt de vista de l'organització, com a funció pública, i ser conscients que als darrers anys es determinarà com serà l'Administració del futur.

Aquest moment de canvis convergeix amb alguns problemes estructurals de l'ocupació pública que fan encara més complex el futur. L'Administració burocràtica ha envellit, i també ho han fet els recursos humans. Com a conseqüència, bona part dels empleats públics són ja a la recta final de la seva carrera professional a l'Administració. Aquest moment de canvi generacional, que provocarà una substitució de la majoria de les plantilles als propers 10-15 anys, coincideix amb una temporalitat molt elevada. Es tracta d'un problema de cultura organitzativa, de mala praxi en la selecció, que s'ha agreujat arran de les conseqüències de la crisi econòmica. Tenim, en definitiva, una conjunció de tres problemes de primera magnitud, que s'interfereixen entre ells i que fan més complex –si es vol– el trànsit a una Administració digital.

El context descrit, i els reptes que afronta l'Administració, fan més necessari que mai prioritzar l'organització. Hem de partir del que hem anomenat *empleat públic digital*, del perfil, les habilitats i els coneixements de què haurà de disposar en la futura Administració digital. L'Administració s'ha de transformar per sobreviure –o per continuar sent rellevant– i el canvi és, en gran mesura, inevitable. En tant que hem de transformar l'organització, ho hem de fer també amb els recursos humans. Són dues dimensions que s'han de tractar conjuntament. De res serveix disposar de la tecnologia més avançada si l'Administració continua funcionant de la mateixa forma. Podem transformar els serveis i la forma d'actuar i relacionar-nos amb els ciutadans, però necessitem també un canvi en la manera de gestionar els recursos humans, de manera que responguin a aquesta nova forma de funcionar, organitzar-se i prestar serveis. El risc de no intervenir de manera decisiva en la política de personal és la dependència creixent d'empreses externes. És necessària la col·laboració amb el sector privat, però les administracions han de comptar amb coneixement intern que pugui determinar com fem servir la tecnologia.

Per afrontar aquests reptes cal un exercici de prospectiva. Cal tenir una visió a mitjà i llarg termini, preveure quin serà el paper de l'Administració els propers anys, quines activitats durà a terme, quins serveis prestarà, etc. En funció d'aquesta visió, amb les *llums llargues*, s'han de configurar els recursos humans. Encara que la planificació en matèria de recursos humans ha estat escassa fins avui, s'ha de remarcar que, ara més que mai, és necessària. Planificar els recursos humans del futur implica assegurar l'èxit d'aquest procés a llarg termini, i en conseqüència comptar amb una Administració forta i capaç per dur a terme les seves funcions. La planificació en aquest sentit pot ser més o menys complexa en funció del tipus de municipi, però no necessita gaire sofisticació. Simplement comporta

preguntar-se quins empleats es necessitaran els propers anys, i en conseqüència, seleccionar-los o formar-los internament.

La transformació digital no és una fita que s'hagi d'assolir, sinó un canvi de paradigma. Tant en el procés d'implantació, com en el funcionament habitual, necessitem dades. L'Administració en disposa de moltes, però les hi han de donar valor, i s'ha d'utilitzar com a base del sistema de recursos humans. Ajudaran a seleccionar nous efectius, modificar llocs de treball, mesurar càrregues de treball, preveure incentius, etc. Les possibilitats són molt elevades, però cal una cultura organitzativa orientada a la dada, també en matèria de recursos humans.

En el procés de transformació digital trobem dos elements, que en definitiva tenen un objectiu comú, que és la transformació dels recursos humans. En primer lloc, la selecció de nous empleats públics sota nous paràmetres. Sovint es parla de la captació de *talent*, però en definitiva es tracta –com sempre ha estat– de seleccionar els nous empleats públics d'acord amb la seva idoneïtat per les tasques que ha de dur a terme. Cal que als llocs de treball de l'Administració digital els nous empleats disposin de les habilitats i competències necessàries, però també que entenguin què comportarà treballar al nou entorn. Els nous empleats hi poden ser a l'organització. Per tant, de la mateixa manera que s'ha de seleccionar d'acord amb els nous paràmetres, també s'ha de facilitar que empleats que ja compleixin amb aquests requeriments puguin adquirir noves responsabilitats. Els sistemes de selecció, no obstant això, són una de les grans assignatures pendents de la funció pública. Hi ha unanimitat en el fet que ja no són adequades, però és difícil introduir-hi canvis. En segon lloc, no es tracta només de seleccionar nous empleats públics, sinó que tots els empleats públics, en major o menor mesura, s'hauran d'adaptar a la nova situació –o bé adquirint habilitats i competències digitals relacionades amb el seu lloc de treball, o bé adaptant-se a un lloc nou–. És més, en l'Administració digital, la formació i l'aprenentatge continu formen part indissociable del nou model. Són tant un dret com un deure.

L'abast dels canvis per venir poden aclarar els ens locals, especialment els de dimensió inferior. Sovint la literatura sobre gestió de recursos humans, transformació digital o tecnologia aplicada al sector públic proposa solucions que difícilment poden ser assumides per municipis petits –i fins i tot per municipis d'una certa dimensió–. Hi ha diferents vies de col·laboració que els diferents municipis poden emprar per afrontar els reptes que comporta l'Administració digital, però és molt difícil que ho puguin fer pel seu compte. És responsabilitat de l'Administració provincial –com a ens de suport i assistència als municipis– ajudar a donar passes en aquest procés. També ho és de l'Administració autonòmica, que ha de facilitar, en la mesura del possible, que tots els ens locals puguin finalitzar el procés i esdevenir administracions digitals. Totes dues ho fan, directament o indirectament, a través d'ens associatius o instrumentals. Però cal exigir més, atès que el que està en joc és el futur de l'Administració local. En qualsevol cas, hi ha

una tasca que ha de fer cadascun dels governs locals, els seus gestors de recursos humans i els mateixos empleats, que és pensar en quina Administració volen per al futur, i tot i les dificultats, donar passos decidits cap a l'objectiu.

Bibliografia

ALAMILLO DOMINGO, I.; URIOS APARISI, F. X. *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las administraciones públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*. Barcelona: EAPC, 2011.

ALDOMÀ, J. [et al]. *Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya*, EAPC, 2011.

ALMONACID LAMELAS, V. «El teletrabajo en la Administración: horas eficientes versus horas de sillón». A: *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*. 2020, p. 349-351.

ÁLVAREZ GARCÍA, V. «Los medios jurídicos necesarios para la lucha frente a las futuras pandemias». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59 (2022).

ANDREWS, L. «Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and «Big Data». *Public Administration*, núm. 36 (2018).

ARENILLA SÁEZ, M. *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*. Madrid: INAP, 2021.

ARESES VIDAL, X. [et al.]. *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid: INAP, 2017.

ARROYO YANES, L. M. «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público». A: LINDE PANIAGUA, E. (dir.). *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: Colex, 2008.

BENTON, M.; SIMON, J. *Connected Councils. A Digital Vision of Local Government in 2025*. Nesta - Public Service Transformation Network, 2016. <https://media.nesta.org.uk/documents/connected_councils_report.pdf>.

BOIX PALOP, A.; SORIANO ARNANZ, A. «Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 20 (2021), p. 52-73.

BOIX PALOP, A.; SORIANO ARNANZ, A. *El acceso al empleo público en España: Estudio comparado y propuestas de mejora*. València: PUV, 2020.

BERNING PRIETO, A. «Delimitación entre potestades administrativas y actividades técnicas o auxiliares». A: GAMERO CASADO, E. (dir.). *La Potestad Administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*. València: Tirant lo Blanch, 2021.

CAMPBELL, C.; GOLDSMITH, S. «The Mayor's Office of Data Analytics. Institutionalizing Analytical Excellence». A: CORRÊA D'ALMEIDA, A. (ed.). *Smarter New York City: How City Agencies Innovate*. Columbia University Press, 2018, p. 59-78.

CAMPOS ACUÑA, C. «Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas». A: CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022, p. 371-402.

CAMPOS ACUÑA, C. «El futuro del empleo público local: retos ante un mundo digital». *Documentación Administrativa. Nueva época*, núm. 7 (2021).

CANTERO MARTÍNEZ, J. «El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la Policía Local)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14 (2020), p. 139-160. <<https://doi.org/10.24965/reala.i14.10846>>.

CANTERO MARTÍNEZ, J. «Criterios para la clasificación del empleado público ¿funcionario o laboral?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 5 (2013), p. 82-99.

CARLONI, E. «IA, algoritmos y Administración Pública en Italia». *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30 (2020).

CARRETERO GOMEZ, S.; VUORIKARI, R.; PUNIE, Y. *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use*. Comisión Europea, 2017. <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC106281>>.

CASTILLO BLANCO, F. «Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?». *Documentación Administrativa. Nueva época*, núm. 7 (2021).

CATALÁ, R.; CORTÉS, O. *Administración 2030: Una visión transformadora*. ESADE, 2019.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.); BOUSTA, R.; GALINDO CALDÉS, R.; VELASCO RICO, C. I. *Guia per a la personalització dels serveis públics a través de la intel·ligència artificial*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2021.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.), BOUSTA, R.; GALINDO CALDÉS, R.; VELASCO RICO, C. I. *La innovació en la prestació dels serveis públics a través de la personalització i prestació proactiva mitjançant l'ús dades massives i la intel·ligència artificial*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2020 (Treballs de recerca).

COMISSIÓ EUROPEA. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM/2003/0567 final, 2003. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52003DC0567>>.

CRIADO, J. I. «La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0», A: RAMÍO, C. (dir.). *Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP, 2021.

CUENCA CERVERA, J. J. «Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿Cambio de paradigma?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2 (2018).

DCMS: *No Longer Optional: Employer Demand for Digital Skills*. Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS), 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807830/No_Longer_Optional_Employer_Demand_for_Digital_Skills.pdf>.

DESOUZA, Kevin C.; JACOB, B. «Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars». *Administration & Society*, núm. 49 (7) (2017).

DESSET, A. «Administració Oberta de Catalunya, 20 anys facilitant la transformació digital de les administracions públiques catalanes». *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, (2 de novembre de 2022). <<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2022/11/02/administracio-oberta-de-catalunya-20-anys-facilitant-la-transformacio-digital-de-les-administracions-publicues-catalanes-astrid-desset-desset/>>.

DÍAZ BARRIOS, A. *Reptes en la gestió de les persones en el context de la transformació digital: una proposta de metodologia de dimensionament dels serveis centrals de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2020.

ENGIN, Z.; TRELEAVEN, P. «Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies». *The Computer Journal*, xy082 (2018).

FERREIRO SEOANE, F. J. «La RPT como un instrumento de organización de las administraciones locales», *REALA*, nueva época, núm. 5 (2016).

FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Los Claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras», *Documentación Administrativa*, nueva época, núm. 7 (2020).

FONDEVILA ANTOLÍN, J. *Problemas y soluciones al empleo público actual. Una valoración a los 10 años de la aprobación del EBEP*. Granada: CEMCI, 2018.

FOSSEN, F.; SORGNER, A. «Mapping the Future of Occupations: Transformative and Destructive Effects of New Digital Technologies on Jobs». *Foresight and STI Governance*, núm. 13 (2) (2019).

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. «The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?». *Technological forecasting and social change*, núm. 114 (2017).

HIDALGO, M. A. *El empleo del futuro: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Deusto, 2018.

GALINDO CALDÉS, R. «Procesos de estabilización de personal temporal y renovación del empleo público». A: RODRÍGUEZ AYUSO, J. F. (coord.). *Anuario de Derecho Administrativo 2022*. València: Tirant lo Blanch, 2023.

GALINDO CALDÉS, R. «Transformación digital y empleo público: transición en un contexto complejo». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 23 (2022a).

GALINDO CALDÉS, R. «Empleo Público e inteligencia artificial». A: GAMERO CASADO, E. (dir.). *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, València: Tirant lo Blanch, 2022b.

GALINDO CALDÉS, R. «L'ocupació pública als petits municipis: especificitats i necessitats de regulació». *Revista Catalana de Dret Públic*, 65 (2022c).

GALINDO CALDÉS, R. «Automatización, inteligencia artificial y empleados públicos». A: PEGUERA POCH, M.; CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dirs.): *Inteligencia artificial*, Cizur Menor: Aranzadi, 2020, p. 93-112.

GALINDO CALDÉS, R. «Big data e inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 58 (2019), p. 49-63. DOI: <<http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3276>>.

GALINDO CALDÉS, R.; LOSA MUÑIZ, V. «Los retos del empleo público ante la transformación digital local». A: CERRILLO, A. (coord.). *La transformación digital de la Administración local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 199-238.

GAMERO CASADO, E. «El tránsito hacia la administración digital (o la historia interminable). Su conexión con el desarrollo económico y social». A: CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022.

GAMERO CASADO, E. «El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público». A: GAMERO CASADO, E. (dir.). *La Potestad Administrativa: concepto y alcan-*

ce práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo. València: Tirant lo Blanch, 2021.

GARNICA CRUZ, A.; LOZANO ENGUITA, I.; RECIO SAENZ DE GUINOA, J. M. «Formación y aprendizaje ante los nuevos retos de la Administración pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 17 (2019), p. 8-23.

GOBIERNO VASCO: Plan de Empleo de la Administración General del País Vasco, 2016.

GOERLICH PESET, J. M. «Decisiones administrativas automatizadas en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador». *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 2 (2) (2021), p. 22-42. <<https://doi.org/10.20318/labos.2021.6215>>.

GORRITI BONTIGUI, M. «Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI». A: RAMÍO, C. (dir.). *Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP, 2021.

GORRITI BONTIGUI, M. «Gestión Planificada de Vacantes: retos en Organización y Recursos Humanos». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. extra 5 (2019). (Exemplar dedicat a: *La necesaria innovación en el empleo público local*).

GORRITI BONTIGUI, M. «Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 11 (2016), p. 94-111.

GORRITI BONTIGUI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal». *Revista Vasca de Gestión de Personas*, núm. 4 (2013).

HUERGO LORA, A. «Una aproximación a los algoritmos desde el derecho administrativo». A: HUERGO LORA, A. (ed.). *La regulación de los algoritmos*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters, 2020.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El fracaso del empleo público como institución», *La mirada institucional*, (24 d'octubre de 2022). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2022/10/24/el-fracaso-del-empleo-publico-como-institucion/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Empleo público 2020-2030 (y II): líneas de trabajo y esbozo de propuestas». *La mirada institucional* (20 d'abril de 2020). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2020/04/20/empleo-publico-2020-2030-y-ii-lineas-de-trabajo-y-esbozo-de-propuestas/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La selección de empleados públicos: esbozo de ideas para un (necesario) debate [1]», *La Mirada institucional*, (10 de juliol de 2018). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2018/07/10/la-seleccion-de-empleados-publicos-esbozo-de-ideas-para-un-necesario-debate-1/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «“Repensar” la selección de empleados públicos. Momento actual y retos de futuro». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. extra 2 (2018b).

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La formación de los empleados públicos tras el EBEP ¿cambio de paradigma?». *RVAP*, (2010), p. 87-88.

KWON, O.; LEE, N.; SHIN, B. «Data quality management, data usage experience and acquisition intention of big data analytics». *International journal of information management*, núm. 34 (3) (2014), p. 387-394. <<https://doi.org/10.1016/j.ijin-fomgt.2014.02.002>>.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, A. A.; GONZÁLEZ GÓMEZ, A. «IV Revolución industrial y mercado laboral en España: un escenario post covid-19». *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 20 (1) (2021). <<https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7611>>.

MAPELLI MARCHENA, C. «La visión comparada: nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. extra 2 (2018).

MARCET, X. «El cambio no es la tecnología» (31 de març de 2019). <www.xavier-marcet.com>.

MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada». *Revista de administración pública*, 180 (2009), p. 353-386.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual». *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, 14 (2007), p. 79-100.

MARTÍNEZ MARÍN, J. «Tendencias en formación y aprendizaje en la Administración pública tras la pandemia». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 19 (2000), p. 64-79.

MAURI MAJÒS, J. «Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2 (2003).

MHFP. *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura a 2031*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021. <<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/rcp/Estudios-de-envejecimiento-de-las-plantillas-en-las-Administraciones-P-blicas.html>>.

MIR I BAGÓ, J. «L'organització política i institucional de l'Administració local a la Catalunya rural». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13 (1991).

MORENO, L.; JIMÉNEZ, R. *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*. Madrid: Catarata, 2018.

MOREU CARBONELL, Elisa: «El impacto de las situaciones de excepción en el empleo público». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61 (2022).

NEDELKOSKA, L.; QUINTINO, G. «Automation, skills use and training». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (París: OECD Publishing), núm. 202 (2018).

OECD. «The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector», *OECD Working Papers on Public Governance* (París: OECD Publishing), núm. 45 (2021). <<https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>>.

OECD: «The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government». *OECD Public Governance Policy Papers* (París: OECD Publishing), núm. 02 (2020). <<https://dx.doi.org/10.1787/f64fed2a-en>>.

OLIVARES OLIVARES, Bernardo D. «Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria». *Crónica Tributaria*, núm. 174 (2020), p. 89-111.

OTI. *Strategic Plan 2022*. New York City Office of Technology & Innovation (octubre de 2022). <<https://www.nyc.gov/assets/oti/downloads/pdf/about/strategic-plan-2022.pdf>>.

PLATAS RUIZ, V. «Digitalización de la gestión de personas». *Oikonomics*, núm. 8 (2017).

PONCE SOLÉ, J. «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento debido tecnológico». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50 (2019).

PRATS I CATALÀ, J. «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas». *Documentación Administrativa*, núm. 210-211 (1987).

RAMÍO, C. *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata, 2019.

RAMÍO, C.; SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*. Barcelona: Tibidabo, 2018.

RASTROLLO SUÁREZ, J. J. «La integración del teletrabajo en la organización administrativa». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59 (2022).

RASTROLLO SUÁREZ, J. J. «Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración Autonómica. Análisis jurídico-administrativo». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18 (2022b), p. 236-252. <<https://doi.org/10.24965/real.11072>>.

ROGGE, N.; AGASISTI, T.; DE WITTE, K. «Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency: The state-of-the-art». *Public Policy and Administration*, núm. 32(4) (2017).

- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. 13a ed. Madrid: Tecnos, 2020.
- SANDEL, M. J. *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?*. Madrid: Debate, 2020.
- SCHWAB, K. *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate, 2016.
- SGAD. *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. IRIA 2020*. Secretaría General de Administración Digital (SGAD), 2021.
- TODOLÍ SIGNES, A. «Retos legales del uso del big data en la selección de sujetos a investigar por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social». *Revista Galega de Administración Pública* (REGAP), núm. 59 (2020), p. 79-102.
- VAN DE MEULEN, R. «5 Levels of Digital Government Maturity». Gartner (6 de noviembre de 2017). <<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity>>.
- VÁZQUEZ, R. M. «La formación de los empleados públicos desde el punto de vista jurídico y organizacional». *RVAP*, núm. 108 (2017).
- WELBY, B.; TAN, E. «Designing and delivering public services in the digital age». *OECD Going Digital Toolkit Notes* (París: OECD Publishing), núm. 22 (2022). <<https://doi.org/10.1787/e056ef99-en>>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Future of Jobs Report 2020*, 2020. <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf>.

L'autor

Ramon Galindo Caldés és professor agregat de Dret Administratiu a la Universitat Oberta de Catalunya. Doctor en Dret (UB), Màster en Gestió Pública (UAB-UPF-ESADE) i Llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia (Universitat del País Basc). Premi CEMCI de Recerca científica avançada de l'administració i el govern local (2013). Autor de diverses publicacions sobre dret local (incloses tres monografies), funció pública, transformació digital o cooperació interadministrativa, entre d'altres.



consorci d'estudis,
mediació i conciliació
a l'administració local

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés entre els representants dels ens locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions objecte de discussió a les meses de negociació.

La transformació digital que experimenta el sector públic també n'afecta els recursos humans, immersos en problemes estructurals, com la temporalitat o el relleu generacional. Cal repensar de manera estratègica les polítiques de personal, i planificar quins seran els empleats públics en una Administració digital. Amb aquest llibre es pretén fer reflexionar sobre alguns elements que les administracions locals hauran de tenir en compte per adaptar la seva organització i els seus recursos humans, com són l'ús de les dades, la planificació, la selecció i la retenció de nous empleats públics o l'aprenentatge.

ISBN 978-84-19091-81-9



- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local
- 6** El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
- 7** Els òrgans de representació del personal funcionari: delegats i juntes de personal. Una visió crítica
- 8** L'acomiadament col·lectiu en les administracions i els ens públics. Marc general, causes i procediment
- 9** Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l'Administració pública
- 10** La reducció de la jornada i l'excedència per tenir cura dels fills o els familiars a les administracions públiques
- 11** La discapacitat i l'ocupació a les administracions públiques
- 12** La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals
- 13** Transparència i funció pública
- 14** Extinció de la relació de treball en l'ocupació pública interina. L'impacte de la jurisprudència del TJUE (2016-2020)
- 15** Llibertat sindical i negociació col·lectiva. Peculiaritats del seu exercici en l'estatut del personal funcionari
- 16** Garantia del principi d'igualtat en l'ocupació pública local: plans d'igualtat
- 17** Transformació digital local i funció pública: aspectes organitzatius