



2n Congrés de Municipis de Catalunya



2001

EVOLUCIÓ LABORAL
Els treballadors de
l'Administració local

Joaquim Ferret i Jacas

Degà de la Universitat Autònoma de Barcelona



www.2comu.org e-mail: fundacio@fund-pisunyer.com

CASA GOLFERICHS - Gran Via de les Corts Catalanes, 491 - E-08015 Barcelona - Tel. 93 452 71 15 - Fax 93 323 34 31

ÍNDEX

❶ LA DIVISIÓ COMPETENCIAL DE LES POTESTATS DE REGULACIÓ	3
❷ TÈCNICS I POLÍTICS	4
❸ FUNCIÓ PÚBLICA ESTATUTÀRIA I RÈGIM LABORAL: EXTERNALITZACIÓ	5
❹ LLEI I PACTE	6
❺ SISTEMA DE COSSOS I SISTEMA DE CLASSIFICACIÓ DE LLOCS DE TREBALL: COSSOS NACIONALS	8
❻ FORMACIÓ I CONTINGUT CURRICULAR	11



❶ LA DIVISIÓ COMPETENCIAL DE LES POTESTATS DE REGULACIÓ

La regulació de la funció pública local s'engloba en la regulació de la funció pública amb caràcter general. D'acord amb l'article 149.1.18 CE, la regulació de les bases és competència del legislador estatal. Com sempre que es parla de bases o normes bàsiques, el problema resideix en determinar l'abast de les bases estatals. És evident que, en qualsevol cas, sempre quedarà un marge d'indefinió o zona gris entre el que és el nucli dur d'allò que és bàsic i el que és amb claredat simple desenvolupament. En el cas que ens ocupa, no només des del punt de vista de la millora de l'autogovern de Catalunya, sinó també des de la consideració de la matèria de personal com instrumental i interna de cada nivell de govern, cal apostar per la mínima expressió del que és bàsic. Per determinar l'extensió de les bases del 149.1.18 CE s'ha d'atendre la finalitat proclamada en el mateix precepte: la garantia del tractament comú dels administrats. Per això, si interpretem conjuntament el precepte citat i el 103 de la Constitució, que ens indica quines matèries són objecte de reserva legal en el camp de la funció pública, arribem a la conclusió que les bases estatals haurien de limitar-se a regular els aspectes relacionats amb l'accés segons els principis de mèrit i capacitat, les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de llurs funcions (inclòs el sistema d'incompatibilitats) i les especialitats del dret de sindicació.

L'actual abast de les bases estatals i el que es desprèn dels diversos esborranys de reforma de la funció pública que han circulat, signifiquen una extensió de la competència estatal molt més enllà del que defensem. Aquesta situació actual és constitucional d'acord amb l'estat actual de la jurisprudència constitucional. Tanmateix, la seva reducció no seria tampoc contrària a la Constitució. La raó pràctica de l'extensió de les bases estatals resideix essencialment en la voluntat d'establir una funció pública interconnectada. L'experiència ens demostra, però, que fet el traspàs forçós de funcionaris a les comunitats autònomes, el pas d'una administració a una altra és molt excepcional i no justifica en termes polítics una regulació detallada de les bases. Una segona raó de l'extensió de les bases és la força de la inèrcia, que porta a considerar imprescindibles aspectes menors simplement per la seva existència tradicional. D'aquí en deriva que en la regulació actual i en els esborranys de reforma trobem regulats en detall aspectes intrascendents per a la imparcialitat i els principis de mèrit i capacitat i que, en canvi, qüestions més transcendents per a aquestes finalitats bàsiques estiguin absents de la regulació estatal. Es pot dir que la regulació bàsica està absent d'un fil conductor, a no ser el de l'esmentada voluntat d'intercomunicabilitat dels funcionaris, i regula sense criteri de distinció uns o altres aspectes de la matèria de funció pública.

Pel que fa al legislador autonòmic, és obvi que ha de completar el que exigeix la reserva de llei. Ha d'establir un autèntic estatut de la funció pública. La llei és necessària constitucionalment. Així ho disposa l'esmentat article 103 de la Constitució. Però el sistema de funció pública estatutària fa al·lusió a una regulació legal i reglamentària. Al costat de la llei, la norma reglamentària té també un joc important. Tractant-se de la funció pública local, sembla aconsellable deixar un marge ampli a la autoregulació reglamentària que puguin fer els mateixos ens locals. Això afavoreix indubtablement l'autonomia local i, d'altra banda, s'ha de tenir en compte que la matèria no és de les relacionades amb la llibertat i la propietat que tradicionalment han tingut un especial lligam amb la llei, sinó que es tracta d'una matèria d'organització interna de l'administració, que només tangencialment afecta els drets dels



particulars, per la qual cosa no cal ser tan rigorós en el compliment de la reserva de llei. Per afavorir l'autonomia local seria possible que el legislador autonòmic donés la cobertura legal a sistemes alternatius, que podrien ser objecte d'elecció posterior pels ens locals corresponents mitjançant l'exercici de la seva potestat reglamentària.

La competència per establir la legislació de caràcter laboral, inclòs el seu eventual desenvolupament reglamentari, correspon en exclusiva al legislador estatal, segons el que disposa l'article 149.1.7 de la Constitució. En la regulació no intervenen ni les comunitats autònomes ni els ens locals. No hem d'oblidar, però, que en tractar-se de dret privat, la vinculació que estableix és menys intensa que en el dret públic i que el marge d'actuació que deixa als contractants empresaris (en el nostre cas, administracions públiques) i treballadors, sigui en la contractació individual o en la col·lectiva, és molt gran.

No podem oblidar la regulació del personal polític. L'extensió de les bases estatals ha fet que la regulació d'aquest personal sigui de competència estatal. Certament, també en aquest cas seria constitucional una solució que permetés un desenvolupament legislatiu més ampli al legislador autonòmic. I aquest podria, en la seva legislació, deixar a l'opció de cada municipi establir les línies de separació entre el personal polític i aquell de caràcter tècnic.

II TÈCNICS I POLÍTICS

Si considerem el darrer dels personals esmentats, el de caràcter polític, hem de constatar que actualment es produeix una equivalència entre electes i personal polític. Pocs dubtes pot haver-hi sobre el necessari caràcter polític dels electes. Al costat d'aquests, hi ha el personal eventual que, donat el caràcter de suport dels polítics i el lligam entre la durada del seu càrrec i la d'aquells, no ofereix tampoc discussió. Tanmateix, la figura dels eventuals va canviar perversament el seu sentit a l'article 176.3 del Text refós de règim local (Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril) en permetre al personal eventual dur a terme llocs de treball de caràcter directiu. D'aquesta manera, es creava una categoria d'alts càrrecs locals, comparables als que existeixen a l'Estat i a les comunitats autònomes.

El punt de debat és si ha d'existir una classe política directiva en els ens locals més enllà dels electes. Malgrat la diferència de mida, la temptació de la comparació amb les administracions estatal i autonòmica és molt forta. I sobretot en el gran municipi no hi ha raons de pes per arribar a situacions diferents. En qualsevol cas, no s'ha d'oblidar que a nivell estatal es tendeix cap a la professionalització dels alts càrrecs. No s'ha d'oblidar tampoc que, pel que fa a l'Estat, la immensa majoria d'aquests alts càrrecs són funcionaris. I que en països democràtics del nostre entorn la línia que separa tècnics i polítics se situa més amunt que entre nosaltres. Cal tenir present que, en els anys setanta, Espanya sortia d'un sistema dictatorial, necessàriament polititzat i que podia confiar poc en uns tècnics imparcials respecte als partits i lleials amb el sistema democràtic. La situació ha canviat radicalment. Ara és possible una funció directiva professional i imparcial. La tendència aconsellable sembla, per tant, la d'una progressiva professionalització dels directius.

No s'ha de confondre la professionalització dels directius amb un govern de caire tecnocràtic. En el món anglosaxó es dona el cas de governs locals per "managers", i els electes queden com una assemblea d'impuls i control. En el nostre ordenament el gerent comarcal, si no



existís la figura del president o aquest fos un president extremadament dèbil, podria acostar-se a aquesta solució. No creiem, però, que s'hagi d'avançar per aquesta via. Els electes locals no han de ser solament una assemblea deliberant, sinó que també han de constituir un autèntic govern local. Altra cosa és la desitjable professionalització dels directius que es troben per sota dels electes.

III FUNCIÓ PÚBLICA ESTATUTÀRIA I RÈGIM LABORAL: EXTERNALITZACIÓ

Pel que fa al contingut de la regulació dels que presten serveis professionals a les corporacions locals, ens hem de plantejar, en primer lloc, l'opció per funció pública o règim laboral. La Constitució espanyola opta per un règim de funció pública estatutària. Aquesta opció, però, no impedeix l'existència de contractats laborals en el si de les administracions públiques. El Tribunal Constitucional fa derivar del caràcter general del règim funcionarial el fet que les excepcions hagin de fonamentar-se en una llei. Per tant, l'article 103 de la Constitució, en parlar de l'estatut dels funcionaris públics, no exclou radicalment l'aplicació de la legislació laboral, sinó que estableix una reserva legal per fer-ho. Així, a la Sentència 99/1987, d'11 de juny, declara: "...habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general, para los servicios públicos, habrá de ser la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública...".

No existeix a la nostra Constitució un precepte equivalent a l'article 33.5 de la Llei fonamental de Bonn, que estableix el mandat de legislar "atenent els principis tradicionals de la funció pública". El contingut de la funció pública estatutària queda en mans del legislador ordinari competent. En els darrers temps s'ha produït una progressiva "laboralització" del règim jurídic dels funcionaris públics, especialment pel que fa a la introducció per als funcionaris de drets sindicals, de participació, de vaga i de negociació col·lectiva. Evitar rigideses ha estat també un dels objectius de les darreres regulacions de la funció pública. La Constitució ha optat, amb caràcter general, per un règim estatutari, però no n'ha determinat rigidament el contingut; es tracta d'un règim estatutari obert. Els límits constitucionals a l'estatut de la funció pública es troben també en el ja citat article 103 de la Constitució: principis de mèrit i capacitat en l'accés (s'ha d'entendre també en la carrera) i garantia de la imparcialitat (estabilitat, incompatibilitats i règim disciplinari). A això hi hem d'afegir la peculiar relació amb la llei de l'administració. A diferència dels particulars, la vinculació de l'administració a la llei és positiva i no es limita a determinar un espai de llibertat. D'altra banda, el caràcter de titular de potestats, especialment la de decisió executòria, posa l'administració en una situació de privilegi respecte els particulars. Per això la mateixa normativa, quan s'aplica a l'administració, té un sentit diferent que quan s'aplica als particulars.

La flexibilitat que la Constitució permet per al règim estatutari de la funció pública fa que aquest es pugui aproximar molt al règim laboral amb les excepcions suares esmentades. El problema és: quin règim laboral? La diversitat de les situacions contractuals i una evolució cap a fórmules més flexibles caracteritzen els darrers canvis en el món del dret laboral. No es tracta d'una cursa entre dret administratiu i laboral perquè el primer s'adapti a les successives transformacions del segon. La permanència de les administracions públiques i el fet que la seva actuació no estigui regida per les regles del mercat sembla eliminar la possibilitat d'incloure en la funció pública estatutària les fórmules més radicalment flexibles



del dret del treball. Per exemple, com a fórmula general dins del règim estatutari, no sembla que hi càpiga el recurs a les empreses de treball temporal. D'altra banda, els efectes laborals en el món públic són freqüentment diferents. La màxima flexibilitat negociadora és favorable a l'empresari privat, que serà expulsat del mercat si negocia condicions desfavorables; en canvi, és dolenta per a una administració que, en no tenir les constriccions del mercat, estarà sempre inclinada a cedir.

Les possibilitats de flexibilitzar el sistema de funció pública i el fet que el dret del treball necessiti una inevitable adaptació en aplicar-se a les administracions públiques, perdent part del seu sentit, aconsellen que, d'acord amb l'esperit de la Constitució, la llei respecti la reserva general dels llocs de treball al règim estatutari. No cal eliminar radicalment la possibilitat d'utilització instrumental del dret laboral amb caràcter excepcional. Però el manteniment real de l'excepcionalitat evitarà la duplicitat de règims jurídics per a treballadors realitzant les mateixes o similars funcions.

El dret del treball té el seu ple sentit en les condicions del lliure mercat. La seva aplicació a les administracions públiques el distorsiona. Ara bé, cada vegada és més freqüent que les administracions públiques externalitzin part de la seva activitat per raons d'eficiència o efectuin actuacions sotmeses plenament a les regles del mercat. Quan es doni alguna d'aquestes dues situacions, és evident que el personal de les empreses, ja probablement en forma jurídica privada, que efectuin aquestes activitats ha de tenir caràcter laboral. S'ha de tractar de situacions en què la llibertat de pacte vagi unida al risc empresarial. Altrament, es produiria una inadequada fugida al dret privat. La línia de separació entre Estat i mercat és, amb caràcter general, la línia de separació entre dret públic i dret privat. És una decisió política delimitar el que pertany a l'Estat i el que pertany al mercat, però un cop presa, i tret de supòsits excepcionals, el dret a utilitzar s'ha de correspondre amb l'espai públic o privat.

IV LLEI I PACTE

Com hem vist, el dret de la funció pública ha augmentat darrerament l'espai determinat pel pacte entre empresari i treballador. Aquesta evolució forma part de la possibilitat d'incorporar fórmules provinents del dret del treball al dret administratiu de la funció pública. De fet, en tot el dret administratiu s'ha produït un pas de formes unilaterals a formes pactades. L'acabament convencional del procediment n'és un bon exemple. L'afebliment del caràcter "autoritari" del dret administratiu es manifesta també en l'augment de les formes de participació i en la utilització de formes indirectes d'imposició de decisions, com són la determinació d'estàndards tècnics o el subministrament d'informacions. El dret administratiu no és incompatible amb el pacte. Cada vegada més es produeixen excepcions a la unilateralitat típica de l'acte administratiu. Tanmateix, el pacte en el dret administratiu té un sentit diferent del que té en el dret privat. Es tracta d'una tècnica per aconseguir l'interès públic o la compatibilitat dels interessos generals i no d'un exercici de la llibertat en la disposició sobre els propis interessos. El pacte és una forma més per realitzar l'interès públic volgut per la llei i no un marge de llibertat exempt de control, configurat per la llei.

La peculiar relació de l'administració amb la llei no pot, en cap cas, obviar-se. L'administració és una criatura de la llei i no té una voluntat al marge de la llei, com la tenen els particulars. L'administració està vinculada positivament a la llei. La utilització de fórmules convencionals



en el camp de la funció pública o en qualsevol altre del dret administratiu no modifica aquesta vinculació positiva de l'administració a la llei. Per això, la potenciació de la negociació col·lectiva en el si de les administracions públiques no significa la desaparició de les prerrogatives en més i en menys de l'administració. La situació negociada continua sent essencialment legal i reglamentària. Ha de ser aprovada per l'òrgan titular de la potestat i d'acord amb un marc normatiu que no està a disposició de les parts. El pacte s'ha de moure també en les administracions que veuen el seu pressupost aprovat per llei dins la legalitat pressupostària. La recent Sentència de l'Audiència Nacional de 7 de novembre del 2000, que ha negat la possibilitat que la llei de pressupostos pugui prevaldre sobre l'acord administració-sindicats, no ha alterat la situació. Es tracta d'una sentència aïllada d'un òrgan judicial que no és el darrer en pronunciar-se. Els seus arguments són molt discutibles. Afirmar que la llei de pressupostos no pot modificar la legislació anterior ni mitjançant el seu text articulat és una afirmació agosarada, que en qualsevol cas només el Tribunal Constitucional seria competent per fer. De tota manera, ni en aquesta sentència s'ha posat en dubte que la llei està per sobre del pacte.

En l'Administració local, la tradició pactista és important. Res no impedeix continuar aquesta tradició, però s'ha de remarcar el sentit diferent de la negociació en el món del dret públic. No hi ha un sindicalisme de confrontació, sinó de col·laboració. La lògica de la intervenció dels sindicats o la dels representants electes dels treballadors no és diferent de la que presideix la participació en molts sectors de l'activitat administrativa. Aquesta participació creixent -perquè la societat és cada vegada més complexa i es fa impossible governar-la sense escoltar els interessats- no exclou que la responsabilitat de la decisió recaigui sobre l'autoritat administrativa titular de la competència. Per més importància que es doni a la negociació, el règim estatutari obeeirà a una situació determinada legalment i reglamentària. Encara que el procediment per exercir les potestats administratives inclogui la tècnica de l'acord, en últim extrem es tractarà sempre de l'exercici d'una potestat pública. El que no es pot és traslladar el sindicalisme del món de l'empresa privada al si de l'administració. Aquest perill existeix. En una situació on el treball estable -el més adequat per a la lluita sindical- desapareix progressivament en el camp privat i roman en el públic, pot haver-hi la temptació de convertir el sindicalisme tradicional en un sindicalisme de sector públic. Però això, com hem vist abans, només té sentit en el cas que el sector públic actuï d'acord amb les regles del mercat i sotmès consegüentment al dret del treball.

Tan important com configurar l'àmbit i el sentit de la negociació és determinar-ne els protagonistes. El sistema de negociació establert per la llei 9/1987, de 12 de juny, de regulació dels òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques (modificada per les lleis 7/1990, de 19 de juliol, i 18/1994, de 30 de juny) deixa en mans dels sindicats la possibilitat de negociar. Són els sindicats més representatius i no els òrgans de representació elegits els titulars de la negociació.

En primer lloc, s'ha de remarcar que la llei 9/1987 és una llei estatal. Encara que pugui ser discutible, s'ha entès que la negociació col·lectiva i els òrgans de representació formen part de les bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques; i són, per tant, de competència estatal, segons el que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució. Qualsevol modificació correspon al legislador estatal, però aquest podria entendre

que es tracta d'una matèria organitzativa que no té el caràcter bàsic i pot ser regulada pel legislador autonòmic.

L'opció per donar el poder de negociar als sindicats té avantatges, com són la potenciació d'aquestes institucions de relleu constitucional (art.7 CE) i el fet que es tracti d'unes organitzacions que ja fan una primera mediació entre interessos anàrquicament dispersos. D'altra banda, no hi ha dubte del caràcter més directe de la representació dels òrgans elegits. La situació real pot variar molt d'un municipi a un altre. La llei (estatal o autonòmica) podria deixar a la lliure opció dels ens locals determinar l'interlocutor en el procés de negociació, triant entre els òrgans de representació directament elegits o els sindicats més representatius.

❶ SISTEMA DE COSSOS I SISTEMA DE CLASSIFICACIÓ DE LLOCS DE TREBALL: COSSOS NACIONALS

El sistema espanyol de funció pública està a mig camí entre els dos grans models: el sistema de funció pública tancada o de cossos i el sistema de funció pública oberta o de classificació de llocs de treball. Aquesta situació arrenca de la Llei de 1964 i ve confirmada per la Llei 30/1984 i les seves reformes. De fet, ens trobem en una situació en què el funcionari és seleccionat com a membre d'un cos o escala i roman estable com a membre d'aquest cos, però respecte al lloc concret de treball que ocupa, que determina la feina que porta a terme i parcialment la retribució que rep, la provisió es produeix mitjançant un sistema de classificació de llocs de treball on, tret d'excepcions, el cos té un caràcter secundari. Podria dir-se que a Espanya hi ha un sistema de classificació de llocs de treball, però que no està obert al mercat de treball, sinó restringit als membres de cossos amb el nivell acadèmic de titulació corresponent.

En les circumstàncies descrites, els avantatges dels dos sistemes de funció pública desapareixen. En debilitar els cossos privant-los, tret d'excepcions, de la reserva de determinades funcions, es debiliten també els avantatges d'un sistema de cossos: l'especialització, la garantia corporativa (amb desviacions corporativistes) del prestigi, l'esperit de servei específic (relacionat amb la funció). D'altra banda, tampoc es preserven els beneficis d'un sistema de funció pública oberta. En efecte, el correcte funcionament d'aquest es basa en una acurada "job description". Però aquest esforç per una descripció precisa del lloc de treball, que marca l'avantatge d'aquest sistema sobre el de cossos, no té sentit si no es pot buscar la persona més idònia en el lliure mercat de treball, sinó que l'estabilitat obliga a triar un dels membres dels cossos. La rigidesa dels cossos amb aquesta solució continua plenament.

Una solució primera i elemental als problemes del nostre sistema de caràcter híbrid podria semblar que fos triar per un dels dos sistemes. Però com totes les solucions elementals, no està exempta de problemes. Els cossos troben la justificació en l'especialitat de llurs funcions. La raó profunda de la crisi del sistema tradicional de cossos prové de la mutabilitat i la diversitat de les funcions en un món de complexitat i canvis accelerats. El cos exigeix una permanència i una definició clara de la funció que cal exercir, com és el cas dels cossos amb les funcions de defensa o seguretat. En aquests supòsits, l'esperit de cos és esperit de servei, si se n'eviten les excrescències gremials. El sistema tradicional de cossos només té tot el sentit allà on es pot identificar un esperit de servei específic, el qual constitueix el



seu "carisma" particular. I és evident que això no és, ni de bon tros, aplicable a la majoria dels funcionaris actuals, als que no s'encomana una funció definida i dels que es vol la polivalència i l'adaptabilitat. No és aconsellable la generalització del sistema de cossos, però sí que ho és el seu manteniment on es doni l'estabilitat i especificitat de funcions a les que ens hem referit. I en aquests casos, el sistema s'ha d'aplicar amb totes les seves conseqüències, eliminant ingenuïtats anticorporatives, com la de l'article 15.2 de la Llei 30/1984, dificultant l'adscripció de llocs de treball a un cos determinat. Certament, l'esmentat precepte connecta la reserva a la funció a desenvolupar, però l'especialitat de la funció és consubstancial al cos, quan ho és de veritat.

En el món local tenen especial importància els cossos nacionals o funcionaris amb habilitació de caràcter nacional. Els cossos nacionals poden ser vistos com un element centralitzador i, des del punt de vista de la divisió competencial entre Estat i comunitats autònomes, existeixen arguments per discutir-ne la constitucionalitat. Tanmateix, la jurisprudència del Tribunal Constitucional és constant en la seva admissió des de la Sentència 76/1983, de 5 d'agost. La motivació de l'existència de cossos nacionals és el fet que la diversitat d'administracions autònomes que estan destinats a servir fa que tinguin unes dimensions que no siguin les idònies per garantir la qualitat del cos. Els dos supòsits en què existeixen cossos nacionals, funcionaris d'Administració local i docents universitaris, són suficientment reveladors al respecte. Per tant, deixant al marge problemes competencials, des d'un punt de vista substancial els cossos nacionals estan justificats en els mateixos supòsits en què ho estan els cossos en general: si hi ha una funció específica, important i estable. D'acord amb això, poden augmentar o disminuir. De fet, en la darrera gran reforma del règim local va desaparèixer com a cos nacional el de directors de bandes de música. Es tracta que els cossos responguin a les funcions importants realment existents a l'hora actual.

Considerat fins a quin punt el sistema de cossos pot solucionar els problemes actuals de la funció pública local, ens toca preguntar-nos si seria una solució optar per un sistema de classificació de llocs de treball pur. La resposta és, també en aquest cas, negativa. En primer lloc, aquesta opció suposaria renunciar absolutament als beneficis que, com hem dit, el sistema de cossos pot donar. En segon lloc, en reduir l'estabilitat, produiria un rebuig dels afectats. Però l'objecció més important consisteix en el fet que la pèrdua d'estabilitat produiria un perjudici a la imparcialitat que la Constitució vol garantida. No es vol dir amb això que un sistema de funció pública d'estructura oberta fos necessàriament inconstitucional. Però s'haurien de reforçar altres mecanismes perquè no en resultés perjudicada la imparcialitat. I, certament, amb la nostra tradició i amb la cultura organitzativa de les nostres administracions públiques, trobar aquests altres mecanismes tindria una gran dificultat.

De la mateixa manera que sense tornar a un sistema de cossos pur es poden aprofitar i potenciar aspectes d'aquest sistema, el mateix succeeix amb el sistema de classificació de llocs de treball. En la mateixa línia de buscar els avantatges propis de cada sistema on són possibles, aquí també es pot avançar. Si acceptar la lògica dels cossos és bo on hi ha una funció específica i estable que crea un esperit de servei, on això no hi és, l'aconsellable és augmentar la flexibilitat. El fet de no arribar fins a la disminució de l'estabilitat no impedeix avançar en el camí de la flexibilitat. On els cossos no tinguin base suficient, l'únic que signifiquen és el dret a la permanència més enllà de l'ocupació d'un lloc concret de treball. En aquests casos, més que la pertinença a un cos el que es dona és la pertinença a una



Administració pública. Conseqüents amb aquesta constatació, no té sentit la selecció des de baix, comptant en un ascens amb l'augment de l'experiència en l'exercici de la funció. Quan es tracta de funcions diferents, l'entrada a l'administració pot ésser per qualsevol dels llocs de treball. És possible entrar per dalt, si aquesta expressió és encara vàlida en els actuals models organitzatius. Ara ja és possible preveure places singulars a la plantilla. El que es proposa és un pas més endavant: la generalització -fora del "cursus honoris" dels cossos ben establerts- de poder oferir a la provisió externa qualsevol plaça de la plantilla, prescindint de la provisió externa de les places base. Això permetria una descripció de les característiques del lloc de treball tan afinada com el sistema de funció pública d'estructura oberta requereix i la possibilitat de cobrir-la amb la persona adequada, donat que, en tractar-se d'una provisió externa, és una apel·lació al mercat de treball en general.

Una solució com la que acabem de proposar aproxima el sistema al sistema pur de classificació de llocs de treball. Tanmateix, té l'inconvenient que, si es manté la permanència, es tingui gent massa especialitzada i difícil de reciclar i també que les possibilitats de carrera o ascens quedin limitades per a la majoria de funcionaris. Però aquests inconvenients només provindrien de l'abús de la tècnica esmentada. La lliure opció de cada ens local, en virtut de la seva capacitat d'autoorganització, determinaria la intensitat de l'ús.

En general, no hem d'oblidar que actualment ens trobem amb un sistema híbrid, de cossos debilitats o de llocs de treball amb voluntat de permanència més enllà d'ells. En línies generals, per tant, s'haurà d'atendre aquesta realitat. De la mateixa manera que hem defensat, on és possible, ser més fidels a la pròpia lògica dels cossos o dels llocs singulars, també ara hem de recomanar respectar la lògica dels cossos debilitats. Com ja hem vist, aquests són simplement una porta d'accés a la funció pública i una garantia d'estabilitat, però la seva relació amb els diferents llocs de treball a desenvolupar durant tota la vida funcional és dèbil. En aquests casos, no té sentit un selecció que impliqui una gran especificitat ni una gran complexitat dels coneixements, a l'inrevés del que succeeix en la selecció per a un cos clàssic o, amb matisacions diferents, per a un lloc singular específic. Es tracta d'una selecció, més que per a un cos, per a una carrera. En aquesta carrera seran els passos posteriors els que haurien de determinar la trajectòria del funcionari amb molta més força que el moment inicial. Podríem dir que es tracta d'una funció pública de carrera. Per potenciar aquesta carrera, que respon a la lògica interna del sistema, es poden crear itineraris basats en dos elements: la formació i l'experiència dels llocs ocupats. D'aquesta manera, es configura un autèntic sistema de mèrit també per a l'ascens. L'especialització gradual que l'itinerari significa porta a una successiva i flexible vocació a ocupar preferentment diferents llocs de treball i exigeix la superació de determinades exigències formatives. La flexibilitat de la configuració d'aquests itineraris permet a cada ens local adaptar-lo a les seves necessitats organitzatives.

Experiència i formació continuada són les dues bases de un sistema de carrera. En el següent apartat ens referirem a la formació. Pel que fa a l'experiència, s'han de considerar els llocs de treball realment duts a terme, però no solament això, s'ha d'avaluar la feina feta. Això és especialment difícil, però introduir una cultura de la feina ben feta com un factor d'ascens és essencial. I aquest ascens no ha de ser només mitjançant un canvi en el lloc de treball -el que impulsa a tothom fins al seu nivell d'incompetència-, sinó que l'avaluació positiva d'acord amb paràmetres objectius ha de permetre un ascens en termes retributius sense



necessitat de canvi de lloc de treball. Aquesta millora pot ser anual, com ho és, en termes generals, l'actual complement de productivitat o consolidar-se com els sexennis dels docents universitaris.

VI FORMACIÓ I CONTINGUT CURRICULAR

No cal emfasitzar la importància de la formació quan ens trobem en la societat del coneixement. La formació avui no és una etapa de la vida, sinó que la comprèn tota. I això és també vàlid per als servidors públics. S'ha de distingir, però, entre els diversos tipus de formació d'acord amb les diferents situacions dels funcionaris públics a què ens hem referit.

En el cas dels cossos tradicionals, l'èmfasi se segueix havent de posar en el moment inicial. Es tractarà d'una formació especialitzada, com ho és la funció que els és encomanada. I el seu caràcter reglat voldrà dir que es tracta d'una formació universitària o d'institucions administratives de formació de funcionaris.

En la selecció per a llocs singularitzats, el moment important de la formació és també previ a l'entrada a la funció pública. Diferentment del que succeeix en el supòsit anterior, la formació no és reglada o preconstituïda. D'això se'n deriva que, d'acord amb la seva naturalesa específica, podrà haver estat impartida per tot tipus de centres docents. El que compta és el nivell d'especialització tècnica realment assolit.

Quan ens referim a la situació més generalitzada, la dels funcionaris que s'especialitzen en el decurs de la seva carrera, no hi ha un moment preponderant o, en tot cas, aquest pot situar-se en diverses èpoques. Es tracta d'una formació més genèrica a l'inici i després progressivament més especialitzada, segons els successius llocs de treball o famílies de llocs de treball a ocupar. S'ha de distingir netament entre una formació per accedir a un lloc de treball i una formació de reciclatge i millora per dur a terme millor el lloc de treball propi. En el primer cas, ens trobem davant d'uns ensenyaments que han de ser degudament homologats per la mateixa administració, sigui pels òrgans de govern de la funció pública o per les institucions administratives de formació de funcionaris. S'haurà de garantir administrativament la igualtat d'accés a aquesta formació, ja que, altrament, es falsejaria completament el principi de mèrit. En canvi, la impartició podrà ser duta a terme per qualsevol centre amb l'ensenyament homologat, intern o extern i universitari o no.

En el segon cas, funciona plenament el lliure mercat de l'ensenyament. Es tracta simplement de posar al dia uns coneixements o d'aprendre alguna tècnica instrumental. Moltes vegades l'acció formativa pot no anar dirigida a l'adquisició de coneixements, sinó a produir efectes psicosocials sobre el grup com a unitat de treball. Com en el sector privat, s'utilitza una formació-acció per augmentar l'esperit d'equip o transmetre els objectius de la cúpula de l'organització. En aquestes actuacions predominarà l'oferta privada en el lliure mercat.

No cal dir que en tots els casos examinats el contingut curricular de la formació és diferent. La multiplicitat de les funcions administratives fa completament inútil la tasca d'un intent de reconducció a la unitat, a no ser que es caigui en la simplicitat d'afirmar que és necessari saber informàtica i anglès, amb el que es pot aprendre tota la resta. Sí, però, que a uns treballadors amb vocació de permanència al sector públic se'ls ha d'ensenyar la lògica de

funcionament d'aquest, que és diferent de la lògica del mercat. Ocupen el lloc principal les nocions d'interès públic i de servei públic. És en la lògica de la persecució de l'interès públic i de les regles que presideixen la prestació dels serveis públics on podem comprendre correctament el funcionament de les administracions públiques. Aquestes regles difereixen de les que regeixen l'actuació de les empreses en el mercat. Cal només considerar el principi d'igualtat en el servei públic. L'eficàcia en el sector públic no consisteix en maximitzar beneficis, sinó en aconseguir la realització de l'interès públic tal com ve definit en cada moment per l'ordenament vigent. L'administració és eficaç quan presta adequadament els serveis públics als ciutadans en condicions d'igualtat d'acord amb les lleis .

No existeix una ciència del servei públic. Els funcionaris han de tenir els mateixos coneixements i habilitats professionals dels que realitzen funcions similars al sector privat, però tenint en compte la lògica del servei públic. I per servir bé en una organització on regeix la lògica del servei públic, fa falta l'esperit de servei.