

Estructura i ordenació de la funció pública

Josep Aldomà Buixadé

PID_00208535



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Classes de personal al servei de les administracions i entitats públiques	7
1.1. Classificació del personal	7
1.2. Dualitat de règims de personal: funcionaris públics i personal laboral	7
1.3. Funcionaris de carrera	9
1.4. Funcionaris interins	10
1.5. Personal eventual	11
1.6. Personal laboral	12
1.7. Personal directiu	13
2. Elements i instruments d'ordenació de l'ocupació pública	15
2.1. Elements d'ordenació en la funció pública	15
2.1.1. Ordenació dels recursos humans de les administracions públiques	15
2.1.2. Elements de classificació professional: els cossos i escales funcionaries	15
2.1.3. Element bàsic d'estructuració: el lloc de treball	20
2.2. La plantilla de personal	21
2.2.1. Funcions de la plantilla	22
2.2.2. Contingut de la plantilla de personal	22
2.2.3. Naturalesa de la plantilla de personal	23
2.3. La relació de llocs de treball (RLT)	24
2.3.1. Funcions de la relació de llocs de treball	25
2.3.2. Relació entre l'RLT i els reglaments sobre estructura orgànica	26
2.3.3. Contingut de l'RLT	27
2.3.4. Procediment d'elaboració de l'RLT	31
2.3.5. Efectes del caràcter normatiu de l'RLT	36
2.4. Planificació de recursos humans: els plans d'ocupació	36
2.5. El Registre de personal	39
Resum	42
Activitats	43
Exercicis d'autoavaluació	43

Solucionari	45
Glossari	46
Bibliografia	47

Introducció

En el primer apartat d'aquest mòdul s'aborda la classificació del personal al servei de les administracions públiques, quines són les tipologies d'empleats públics i les característiques de cadascuna d'elles. Cal destacar la coexistència de dos règims de personal a les administracions públiques en general, funcional i laboral, amb un increment considerable d'aquest segon col·lectiu sobretot en l'àmbit local. Aquesta tendència no s'ha frenat malgrat el posicionament del Tribunal Constitucional –seguit pel Tribunal Suprem–, segons el qual la Constitució ha optat per un model funcional amb caràcter general i, per tant, considera que els llocs de naturalesa laboral han de ser l'excepció.

A partir de les bases teòriques exposades en l'apartat anterior, el segon aborda l'anàlisi dels dos elements d'estructuració o vertebració de la funció pública al nostre país: el cos o escala i el lloc de treball. Sobre aquests dos elements es construeix el sistema de funció pública vigent, ja que els diferents aspectes de la relació d'ocupació pública prenen com a referent algun o els dos elements esmentats. Així, mentre que la selecció i l'accés a la funció pública es fonamenta en el cos o escala, la mobilitat es basa en el lloc de treball; o el sistema retributiu, amb unes retribucions bàsiques que depenen del grup de titulació del cos o escala i unes retribucions complementàries vinculades al lloc de treball.

Per a cada un dels elements anteriors, la legislació de funció pública ha creat uns instruments tècnics jurídics d'ordenació del personal. Un dels instruments és la plantilla de personal, en què es reflecteixen les places dels diferents cossos i escales existents en cada administració, i l'altre, la relació de llocs de treball, en què estan ordenats tots els llocs de treball existents en cada organització administrativa. A banda d'aquests dos instruments cabdals, es fa referència a dos instruments més de gestió del personal: els plans d'ocupació o racionalització dels recursos humans i el registre de personal. El primer permet planificar les necessitats qualitatives i quantitatives de personal, i el segon, que hi hagi constància a cada moment de les persones concretes que han prestat i presten serveis a l'Administració i dels fets rellevants per a la vida professional de cada empleat.

Pel caràcter estructurador i organitzatiu dels elements de classificació i de l'instrument d'ordenació corresponent, podem afirmar que la comprensió del sistema d'ocupació pública esdevé una tasca impossible sense tenir-ne un coneixement en profunditat.

Objectius

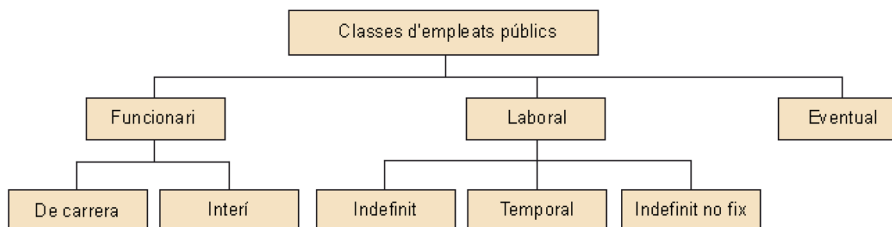
Els objectius d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer i saber distingir les característiques de les diferents classes d'empleats públics i el règim jurídic que els és aplicable.
- 2.** Comprendre la funció del cos/escala i del lloc de treball com a elements estructurals del sistema d'ocupació pública.
- 3.** Saber quins són els diferents instruments d'ordenació i gestió del personal, i com aplicar el seu règim jurídic i les seves funcions.

1. Classes de personal al servei de les administracions i entitats públiques

1.1. Classificació del personal

És freqüent trobar-nos amb ciutadans que pensen que tothom qui treballa a les administracions i altres institucions públiques és funcionari. Res més allunyat de la realitat, ja que al servei d'aquestes institucions hi ha una diversitat de classes de personal. En primer lloc, podem distingir entre les persones que presten serveis professionals a l'Administració, per compte i sota la dependència d'aquesta i a canvi d'una retribució amb càrrec als pressupostos públics, que anomenem empleats públics i es classifiquen en personal funcionari i personal laboral. A banda dels empleats públics, hi ha el personal de caràcter polític, designat pel Govern en virtut de la confiança política; tampoc no tenen la condició d'empleats públics el personal que presta serveis –directament o per mitjà d'un tercer–, en virtut d'un contracte administratiu de consultoria, assistència o de serveis. Només és objecte del nostre estudi la figura de l'empleat públic, al qual classifiquem segons el quadre següent.



Classes d'empleats al servei de l'Administració pública i ens públics en general

1.2. Dualitat de règims de personal: funcionaris públics i personal laboral

El vincle que uneix el personal funcionari –de carrera i interí– i el personal eventual amb l'Administració és un *vincle estatutari*. La determinació de les condicions de treball del personal amb vincle estatutari està regulada essencialment per lleis i reglaments que els poders públics poden aprovar i modificar unilateralment. D'acord amb això, els funcionaris no tenen amb l'Administració una relació contractual sinó estatutària i el camp que està disponible en la negociació col·lectiva és molt limitat en comparació amb el del personal laboral.

D'altra banda, el vincle que uneix el personal laboral amb l'Administració és un *vincle contractual de naturalesa laboral*. I la determinació de les condicions de treball del personal amb vincle laboral està determinada, essencialment, en el marc de l'Estatut dels treballadors, per la negociació col·lectiva mitjançant els convenis.

El TC ha afirmat que el sistema de funció pública pel qual opta la CE amb caràcter preferent és un sistema basat en la relació estatutària i, per tant, de dret públic administratiu, i no un sistema basat en la relació contractual privada, és a dir, de dret laboral. En conseqüència, els llocs de treball han de ser ocupats, amb caràcter general, per funcionaris públics i, com a excepció, i quan ho permeti la llei, podran ser ocupats per personal laboral.

Segons la STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3.c):

"En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o "régimen estatutario", por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. ... habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también 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..."

Aquesta doctrina constitucional queda recollida en l'exposició de motius de l'EBEP, quan afirma que

"partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra el papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el ejercicio de determinadas tareas."

Així doncs, d'acord amb la doctrina constitucional exposada, una administració pública podria optar perquè tots els llocs fossin reservats a funcionaris, però no podria optar per una laboralització igualment generalitzada.

L'EBEP¹ reserva als funcionaris, exclusivament, el desenvolupament 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. Pel que fa a la resta de llocs, el legislador no manifesta cap reserva o preferència, ja que considera que aquesta qüestió no té caràcter bàsic; però és evident que el legislador estatal o autonòmic, quan desenvolupin aquest precepte, hauran de tenir present la doctrina constitucional esmentada.

⁽¹⁾Vegeu l'article 9.2 de l'EBEP.

Actualment, el desplegament legislatiu que han fet l'Estat i les comunitats autònomes és similar, però presenta algunes diferències a les quals caldrà estar atent en cada funció pública territorial. Concretament, en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, l'article 15.1.c LMRFP preveu que es puguin destinar a personal laboral els llocs de treball següents:

- Els de caràcter no permanent i els destinats a satisfer necessitats periòdiques i discontinües;
- Aquells amb activitats pròpies d'oficis, de vigilància, custòdia, transport i anàlegs;
- Els de caràcter instrumental corresponents a àrees de manteniment i conservació d'edificis, equips i instal·lacions, arts gràfiques, enquestes, protecció civil i comunicació social, així com els llocs de les àrees d'expressió artística, serveis socials i protecció de menors;
- Els d'àrees d'activitats que requereixen coneixements tècnics especialitzats quan no hi hagi cossos o escales de funcionaris amb la preparació específica necessària per ocupar-los;
- Els llocs de treball a l'estranger amb funcions administratives de tràmit i col·laboració i auxiliars que comportin maneig de màquines, arxiu i similars, i
- Els que tenen encomanades funcions auxiliars de caràcter instrumental i suport administratiu.

1.3. Funcionaris de carrera

Són funcionaris de carrera els que, mitjançant un nomenament legal de l'autoritat competent de cada administració, presten serveis amb caràcter permanent, ocupen una plaça de la plantilla dotada pressupostàriament i perceben retribucions amb càrrec als pressupostos públics. També són funcionaris de carrera els que es troben en alguna de les situacions administratives que preveu la llei, encara que no estiguin ocupant un lloc en servei actiu com a funcionaris.

D'aquesta definició en destacaríem la característica de la permanència en la funció pública, cosa que distingeix el funcionari de carrera del funcionari interí i del personal eventual, que també estan subjectes al règim administratiu. En canvi, dins aquest concepte de funcionari s'inclouria l'anomenat personal estatutari dels serveis de salut, ja que el seu règim és de dret administratiu i se li apliquen les normes de l'EBEP per complementar la seva legislació específica².

Si el funcionari de carrera és la persona que s'incorpora a l'Administració per mitjà d'una relació de serveis professionals i retribuïts, regulada pel dret públic, quedarien exclosos d'aquesta condició:

⁽²⁾En aquest sentit, vegeu el que estableix l'article 2.3 de l'EBEP.

- a) Els que exerceixen funcions públiques en virtut d'un mandat representatiu (diputats i senadors, membres dels Parlaments autonòmics, alcaldes i regidors, etc.) o del nomenament per a un càrrec polític.
- b) Els que presten serveis per a una empresa contractista o concessionària de l'Administració, ja que actuen sota la dependència i direcció d'aquesta empresa.
- c) Els que presten serveis a l'Administració amb caràcter de voluntariat.
- d) Els que presten serveis en virtut d'un contracte de treball.
- e) Els que són retribuïts mitjançant aranzel.

1.4. Funcionaris interins

Són funcionaris interins els que per raons expressament justificades de necessitat i urgència són nomenats per exercir funcions pròpies de funcionaris de carrera, quan es doni alguna de les circumstàncies següents³:

- Existència de places vacants quan no es puguin cobrir mitjançant funcionaris de carrera. Es tracta de places vacants de la plantilla de personal que poden ser proveïdes perquè no hi ha prou personal, mentre no s'ocupin amb un funcionari de carrera.
- Substitució transitòria dels titulars.
- Execució de programes de caràcter temporal.
- Excés o acumulació de tasques per un termini màxim de sis mesos, dins un període de dotze mesos.

⁽³⁾Vegeu l'article 10 de l'EBEP.

La selecció del personal interí s'ha de fer mitjançant procediments àgils per a facilitar la seva incorporació immediata a l'Administració que necessita dels seus serveis. Però aquests procediments hauran de respectar en tot cas els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat; per aquest motiu, és habitual que la selecció es faci mitjançant un concurs, amb unes bases que estableixin els mèrits que es valoraran. Per a participar en el procés selectiu corresponent, els candidats han de reunir els mateixos requisits que per a optar a la mateixa plaça com a funcionari de carrera.

Als funcionaris interins se'ls aplica el règim general dels funcionaris de carrera en tot allò que sigui adequat a la naturalesa temporal de la seva relació. Per aquest motiu, no poden gaudir del dret a la carrera administrativa i de les situacions administratives.

El seu cessament es produirà per les mateixes causes d'extinció de la condició de funcionari de carrera i quan acaba la causa que donà lloc al seu nomenament.

Cessament del funcionari interí

L'Administració pot cessar el funcionari interí quan no calen els seus serveis i han desaparegut les raons d'urgència i necessitat que van conduir a nomenar-lo, si bé el cessament s'haurà de motivar.

1.5. Personal eventual

És personal eventual el que mitjançant un nomenament lliure de l'autoritat competent només porta a terme funcions expressament qualificades com de confiança o assessorament especial. La seva relació amb l'Administració es de caràcter no permanent.

No s'ha de confondre el nomenament lliure d'aquest personal –que significa no-subjecció als principis de mèrit i capacitat–, amb la lliure designació com a sistema de provisió de llocs de treball de funcionaris de carrera. En coherència amb el nomenament, el seu cessament és lliure i es pot produir en qualsevol moment; en tot cas el cessament ha de ser automàtic quan cessi el titular del càrrec o autoritat a la qual presta la funció de confiança o assessorament. Una altra conseqüència és que la condició de personal eventual no podrà constituir cap mèrit per a l'accés a la condició de funcionari o per a la promoció interna.

La legislació aplicable a cada Administració ha de determinar els òrgans de govern de les administracions públiques que podran disposar d'aquest personal. En tot cas, correspon al Govern aprovar el nombre màxim de llocs de personal eventual, les seves característiques i retribucions. Aquests llocs han de figurar en les relacions de llocs de treball de cada Administració, igual que els de la resta d'empleats.

Igualtat en drets retributius

L'EBEP ha fet un pas quantitativament important quant a l'equiparació de drets retributius, ja que reconeix als funcionaris interins el dret a percebre triennis amb les mateixes condicions que els funcionaris de carrera.

1.6. Personal laboral

És personal laboral el que en virtut d'un contracte de treball, en qualsevol de les modalitats de contractació de personal que preveu la legislació laboral, presta serveis retribuïts per les administracions públiques.

Determinació del personal laboral

Recordem que correspon a la legislació de desplegament de l'EBEP fixar els criteris o determinar els tipus de llocs que es podran destinar a personal laboral en les relacions de llocs de treball.

Segons la durada⁴ del contracte de treball, el personal laboral es classifica en fix i temporal.

- El personal laboral fix és el que està vinculat a l'Administració mitjançant un contracte de treball no subjecte a cap termini i que ocupa una plaça que s'ha convocat d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.
- El personal laboral temporal està vinculat a l'Administració mitjançant un contracte de treball temporal o subjecte a algun tipus de termini.

⁽⁴⁾Vegeu l'article 15 de l'ET.

L'Administració només pot contractar personal temporal emprant alguna de les modalitats previstes en l'Estatut dels treballadors (ET), que són les següents:

- Contracte per a la realització d'una obra o servei determinat.
- Per circumstàncies de la producció, acumulació de tasques o excés de comandes (anomenat contracte eventual).
- Per substituir un treballador amb dret a reserva de lloc (anomenat contracte interí).

Conversió del contracte temporal en fix

Cal deixar constància del fet que, molt sovint, l'Administració ha abusat de la utilització de la contractació laboral temporal de manera irregular; en aquest cas, l'ET preveu la conversió del contracte temporal en fix. Però la jurisprudència ha considerat que, en el cas de l'Administració, si passa a fix, es vulnera el dret constitucional dels ciutadans d'igualtat en l'accés a l'ocupació pública i s'incentiva encara més que s'utilitzi aquesta contractació de manera fraudulenta; per aquest motiu, considera que la conseqüència no pot ser la conversió del seu contracte en fix, sinó en "indefinit no fix".

D'acord amb això, podem dir que el personal laboral indefinit no fix és el personal laboral temporal que ha esdevingut indefinit pel transcurs del temps o per contractació temporal fraudulenta, però que no té la condició de fixesa perquè la plaça que ocupa no ha estat convocada d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

Durada de la situació laboral indefinida no fixa

Aquest personal continua prestant els seus serveis a la corporació local fins que es cobreixi definitivament la plaça mitjançant oferta pública, o s'amortitzi o es proveeixi el lloc de treball que ocupen.

D'acord amb l'ET, les administracions també poden subscriure contractes formatius, de dues modalitats:

a) Contracte de treball en pràctiques dels que han obtingut un títol oficial, universitari o de formació professional o equivalent, amb l'objectiu d'adquirir la pràctica professional adequada als estudis cursats, i

b) La modalitat de contracte per a la formació i l'aprenentatge de treballadors de més de setze anys i menys de vint-i-cinc (el límit són els trenta anys fins que la taxa de desocupació d'Espanya se situï per sota del 15%) que no tinguin la qualificació professional necessària per a concertar un contracte en pràctiques. El contracte per a la formació i l'aprenentatge té per objecte la qualificació professional dels treballadors en un règim d'alternança d'activitat laboral retribuïda en una empresa amb activitat formativa rebuda en el marc del sistema de formació professional per a l'ocupació o del sistema educatiu.

D'altra banda,, ens referim a dues modalitats que regula l'article 12 de l'ET. Són les següents:

- Contracte a temps parcial, quan s'ha acordat una prestació de serveis durant un nombre d'hores al dia, a la setmana, al mes o a l'any, inferior a la jornada de treball d'un treballador a temps complet comparable.
- Contracte de treball de relleu, amb l'objecte de substituir la part de la jornada de treball deixada vacant per un altre treballador que es jubila parcialment i que se subscriu amb un treballador en situació d'atur o que tingui un contracte de durada determinada amb l'empresa.

Finalment, l'article 13 de l'ET regula el treball a distància. En aquesta modalitat, l'activitat laboral es realitza preponderantment al domicili del treballador o al lloc que lliurement ha triat aquest, de manera alternativa al desenvolupament presencial al centre de treball de l'empresa. Els treballadors a distància tenen els mateixos drets que els que presten els serveis al centre de treball de l'empresa, excepte els que siguin inherents a la realització de la prestació laboral al centre de treball de manera presencial.

1.7. Personal directiu

Des de fa anys, molts autors han posat en relleu la necessitat de regular la figura del personal directiu, cosa que ha abordat per primera vegada l'EBEP. Segons aquesta llei⁵:

⁽⁵⁾Vegeu l'article 13 EBEP.

el personal directiu és el que exerceix funcions directives professionals en les administracions públiques, així definides per les normes específiques de cada Administració.

Per tant, es deixa en mans de cada Administració determinar quins llocs de treball tindran assignades les funcions pròpies d'aquest personal.

El règim jurídic específic del personal directiu l'ha d'aprovar reglamentàriament el Govern de l'Estat o de les comunitats autònomes, observant els principis establerts en l'EBEP.

Pel que fa a la seva designació, haurà d'atendre els principis de mèrit i capacitat i criteris d'idoneïtat, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència. Així doncs, en la designació del personal directiu, hi destaca el criteri de professionalitat per damunt del de confiança política propi dels alts càrrecs i del personal eventual.

Designació i avaluació

El personal directiu està subjecte a avaluació d'acord amb criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats amb relació als objectius fixats. Cal entendre que podrà ser cessat o se li podrà rescindir el contracte quan el resultat de l'avaluació sigui negatiu.

Pel que fa al seu règim jurídic, l'EBEP deixa oberta la possibilitat que sigui funcional o laboral i concreta que, quan es tracti de personal laboral, ha d'estar sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció. També s'hi preveu que la determinació de les seves condicions laborals no serà objecte de negociació col·lectiva; cosa que fa preveure que es podran acordar individualment en cada cas, dintre dels límits establerts amb caràcter general a cada Administració.

2. Elements i instruments d'ordenació de l'ocupació pública

2.1. Elements d'ordenació en la funció pública

Cal posar atenció especial als elements d'ordenació o classificació dels funcionaris, atès que sobre ells es construeix el sistema de funció pública vigent al nostre país.

2.1.1. Ordenació dels recursos humans de les administracions públiques

En tractar els sistemes de funció pública, hem vist que el sistema espanyol actual és un sistema mixt que utilitza dos elements d'estructuració: el cos, escala, subescala, etc., propi del sistema de carrera o tancat, i el lloc de treball, element propi d'un sistema d'ocupació o obert. Aquests dos elements vertebreren o estructuraren els recursos humans de l'Administració pública al nostre país, la qual cosa justifica que estiguin previstos en normes estatals de caràcter bàsic i que la seva configuració essencial no es deixi a les mans de cada Administració pública.

L'aplicació d'aquesta estructuració en cada Administració se situa en el marc de les seves competències d'autoorganització, cosa que es tradueix en el fet que les diferents administracions han de disposar d'un grau elevat d'autonomia, i també de discrecionalitat, per a estructurar els recursos humans dins el marc legal. Per a cada un d'aquests elements, la llei ha creat un instrument tècnic organitzatiu de classificació o ordenació: la plantilla de personal per a classificar els cossos i escales –també les categories del personal laboral– i la relació de llocs de treball (RLT) per a aquest segon element.

2.1.2. Elements de classificació professional: els cossos i escales funcionaris

L'EBEP⁶ no defineix què són els cossos o escales de funcionaris.

Nota

Advertim que aquestes denominacions no consten ara a l'EBEP, que deixa oberta la porta perquè les lleis de desplegament els donin un nom diferent. Cada Administració pública, dins les seves competències d'autoorganització, ha d'aprovar aquests instruments tècnics.

⁽⁶⁾Vegeu l'article 75 EBEP.

Podríem dir que és un element de classificació que agrupa els funcionaris atenent el requisit del nivell de titulació acadèmica necessari per a ingressar en cada cos o escala i les competències, capacitats i coneixements comuns acreditats mitjançant un procés selectiu, cosa que habilita els seus integrants per a dur a terme unes tasques genèriques d'un nivell de dificultat adient a la titulació esmentada.

És un element de classificació professional similar a la "categoria laboral" en l'àmbit de la relació laboral de dret privat, tot i que el règim jurídic és diferent.

Règim jurídic dels cossos i escales de funcionaris

Els cossos i escales de funcionaris es creen, modifiquen i suprimeixen per llei (estatal o autonòmica). La llei de creació d'un cos o escala ha de concretar els aspectes següents:

- a) La denominació del cos.
- b) Les escales del cos, si escau.
- c) La definició de les funcions genèriques que han de dur a terme els membres del cos i de les escales. Els cossos i les escales no podran tenir assignades en cap cas facultats, funcions o atribucions pròpies dels òrgans administratius.
- d) El nivell de titulació o les titulacions concretes exigides per a l'ingrés en el cos i les escales.

Exemple: El cos auxiliar d'administració de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

DA novena del Decret legislatiu 1/1997, TUFPC:

De la creació del cos auxiliar d'administració

- 1) Es crea el cos auxiliar d'administració de la Generalitat. Correspondrà a aquest cos dur a terme les tasques de caràcter auxiliar en matèries administratives, de gestió, d'inspecció, de control o similars adients amb el nivell de titulació i d'especialització que es requereix.
- 2) Dins el dit cos es crea l'escala auxiliar administrativa de la Generalitat. Correspondrà als funcionaris pertanyents a aquesta escala dur a terme les tasques de mecanografia i despatx de correspondència, de transcripció i còpia literal de documents, d'arxius, de fitxers i de classificació de documents, de manipulació bàsica de màquines i d'equips d'oficina, de registre i similars.
- 3) Per a l'accés a aquest cos i a aquesta escala s'exigirà la possessió d'un dels títols del grup D...

En el cas de les entitats locals, com que no tenen potestat per a aprovar lleis, la creació i l'estructura bàsica de cossos, escales, subescales, etc. s'ha fet fins ara mitjançant una llei estatal i, a partir d'ara, l'hauria de fer la comunitat autònoma respectiva. La llei aprova una estructura general de cossos, escales, etc., i cada entitat decideix quins considera necessaris ateses les necessitats derivades de la seva dimensió i la diversitat dels serveis prestats.

Tradicionalment es distingeix entre els cossos o escales d'administració general i els d'administració especial. Els primers tenen assignades predominantment funcions de caràcter administratiu (tasques burocràtiques), de diferent grau de dificultat segons el grup de titulació; per accedir-hi no es requereix una única titulació específica. Els d'administració especial tenen assignades predominantment tasques pròpies d'una professió o ofici, o de caràcter tècnic o no administratives; en els casos que ho exigeixi l'exercici d'una professió, es requereix una titulació específica per a poder ingressar-hi.

Per a cada grup de titulació hi ha un sol cos o escala d'administració general:

- Cos superior d'administració: grup A
- Cos de gestió: grup B
- Cos administratiu: grup C
- Cos auxiliar: grup D
- Cos subaltern: grup E

Particularitat en els cossos d'administració especial

Al contrari dels cossos o escales d'administració general, dins els cossos d'administració especial serà habitual trobar una pluralitat de cossos dins de cada grup/subgrup de titulació, tants com especialitats professionals o tècniques es pugui trobar en cada Administració.

L'EBEP ha adaptat les titulacions que estableix la LMRFP a les titulacions acadèmiques oficials vigents. Segons l'article 76 de l'EBEP, els cossos i escales es classifiquen, d'acord amb la titulació exigida per a accedir-hi, en els grups i subgrups professionals següents:

Grup	Subgrup	Titulació
A ⁷	A1	Grau universitari (o altre)
	A2	Grau universitari (o altre)
B ⁸	–	Tècnic superior
C ⁹	C1	Batxiller o tècnic
	C2	Graduat en ESO
AP ¹⁰ (*)	---	Sense titulació

(*) Agrupacions professionals que regula la disposició addicional setena EBEP.

⁽⁷⁾ Grup A, dividit en dos subgrups: A1 i A2

Per a accedir a cossos o escales d'aquest grup s'exigirà estar en possessió del títol universitari de grau. En els supòsits en què la llei de creació del cos o escala exigeixi una titulació universitària diferent, serà aquesta la que es tingui en compte.

Legalment, la distinció entre els dos subgrups es farà "en funció del nivell de responsabilitat de les funcions a desenvolupar i de les característiques de les proves d'accés", cosa que es pot considerar incoherent des d'un punt de vista organitzatiu per dos motius:

- Perquè el nivell de responsabilitat és un element propi del lloc de treball, no del cos o escala o del nivell de titulació acadèmica; més concretament, és un factor determinant del complement del lloc (específic o el nom que li doni la llei de desenvolupa-

ment de l'EBEP). Per tant, és un factor o criteri que caldrà tenir en compte per a la carrera administrativa vertical basada en la provisió d'un lloc de complement superior dins el mateix cos o escala, no un criteri de selecció o accés a un cos o escala.

- En segon lloc, perquè les característiques de les proves d'accés no són un element determinant de la competència, els coneixements, el nivell de titulació acadèmica, el nivell de responsabilitat, etc., sinó a l'inrevés: les proves s'han d'adaptar al nivell de titulació i de competències que s'hagin d'acreditar en el procés selectiu.

Per tant, quan l'EBEP es refereix a la possibilitat de requerir una titulació diferent del grau universitari, sembla lògic i coherent pensar que un màster o doctorat s'exigiria només per a accedir a cossos o escales del subgrup A1, mentre que per al subgrup A2 sembla que només s'hauria de requerir el grau universitari.

⁽⁸⁾ Grup B

Per a l'accés als cossos o escales del grup B s'exigirà estar en possessió del títol de tècnic superior. Recordem que el títol de tècnic superior és un títol d'ensenyament secundari no obligatori que reben els alumnes que superen els ensenyaments de formació professional específica de grau superior i que els habilita per a accedir directament als estudis universitaris de caràcter tècnic relacionats amb la formació professional (article 35 de la Llei 1/1990, de 3 d'octubre, LOGSE).

⁽⁹⁾ Grup C, dividit en dos subgrups, C1 i C2, segons la titulació exigida per a l'ingrés:

- C1: títol de batxiller o tècnic
- C2: títol de graduat en educació secundària obligatòria

És evident que aquesta modificació dels grups actuals no comporta a la pràctica cap altre canvi que no sigui la lletra emprada per a designar-los. És més, atès que el nivell de la titulació acadèmica requerida per a accedir-hi és diferent, es podria haver mantingut una classificació en dos grups diferents, en comptes de fer aquest revolt, que considerem innecessari. En aquesta línia, l'informe de la Comissió d'Experts per a la redacció de l'EBEP feia la proposta de mantenir els dos grups diferenciats.

En tot cas, cal recordar que des de fa temps han estat moltes les opinions a favor de no distingir entre els actuals grups C i D en l'escala d'administració general, ja que, a la pràctica, sovint es produeix una inversió en les funcions que exerceixen els funcionaris d'aquests grups respecte a les assignades legalment a administratius i auxiliars.

⁽¹⁰⁾ Agrupacions professionals

Segons la disposició addicional setena, a més dels grups establerts, les administracions públiques podran establir altres agrupacions diferents de les enunciades anteriorment, sense que s'exigeixi per a accedir-hi estar en possessió de cap de les titulacions que preveu el sistema educatiu. O sigui, desapareix el grup E actual, però cada Administració continuarà tenint la possibilitat de crear "agrupacions professionals", a les quals podran accedir persones sense titulació oficial en el sistema educatiu.

Els funcionaris d'aquestes agrupacions, quan tinguin la titulació exigida, podran promocionar-se al subgrup immediat superior, és a dir, al C2.

Amb relació a la classificació del personal en grups professionals, aquesta facultat de crear agrupacions professionals és l'única atribuïda a les entitats locals de què no gaudeixen actualment. Cal interpretar que aquestes agrupacions tant es podrien donar en l'escala d'administració general –encara que s'hauria de plantejar si té gaire sentit fer-ho– com en la d'administració especial.

La DT tercera de l'EBEP preveu unes equivalències perquè els grups de titulació actuals s'integrin en els nous. Aquestes equivalències són:

Grup segons LMRFP	Grup segons EBEP
A	A1

Grup segons LMRFP	Grup segons EBEP
B	A2
–	B
C	C1
D	C2
E	AP

Caràcter transitori de la integració

La DT 3a. preveu aquesta integració amb caràcter transitori, perquè s'entén que és una competència de les comunitats autònomes fixar el grup i subgrup de cada cos o escala de la seva Administració i de les entitats locals del seu territori i, per tant, les equivalències definitives de cada cos amb el nou grupo o subgrup.

Fixem-nos que no hi ha cap previsió d'integració de funcionaris al nou grup B. No es preveu la integració en aquest grup dels tècnics auxiliars de l'escala d'administració especial als quals s'ha requerit la titulació de tècnic superior per a accedir-hi. Recordem que actualment es distingeix entre els títols professionals de tècnic (que habilita per a passar al batxillerat i permet accedir al grup D actual) i de tècnic superior (que, com hem vist, habilita per a passar a la universitat i permet accedir al grup C actual).

Aquestes integracions sembla que confirmen que la divisió en grups i subgrups s'ha fet pensant tant o més en les conseqüències econòmiques que podria tenir una proposta més racional que en les exigències organitzatives i de coherència, tant amb les noves titulacions com amb el contingut funcional dels llocs de treball de l'Administració o amb les funcions genèriques assignades a cada cos o escala funcional.

Segons l'article 77 de l'EBEP, el **personal laboral** s'ha de classificar de conformitat amb la legislació laboral i d'acord amb les previsions del conveni col·lectiu. Segons l'ET, mitjançant la negociació col·lectiva o un acord entre l'empresa i la representació sindical –no mitjançant una llei o un reglament– la classificació es fa per categories o grups professionals:

- S'entén per *grup professional* el que agrupa unitàriament les aptituds professionals, titulacions i contingut general de la prestació, i podrà incloure tant diverses categories professionals com diferents funcions o especialitats professionals.
- La *categoría professional* també fa referència a l'aptitud professional del treballador i a les tasques o funcions concretes que ha de dur a terme. És el concepte de classificació més habitual al si de les administracions i no és estrany veure convenis col·lectius en què una categoria recull diferents especialitats professionals.

Nota

És habitual veure convenis d'administracions que no incorporen aquesta classificació o que defineixen els grups professionals en funció dels grups/subgrups de titulació acadèmica propis dels funcionaris.

2.1.3. Element bàsic d'estructuració: el lloc de treball

A diferència del cos o escala, el lloc de treball és un element objectiu o organitzatiu, d'ordenació i classificació de les funcions que s'assignaran a l'empleat que l'ocupi. En qualsevol empresa privada o administració pública, l'organització del treball comporta que totes les funcions o tasques que s'han de dur a terme es divideixen en unitats elementals. En el cas de l'Administració pública, cada entitat està integrada per òrgans administratius; cada òrgan, alhora, està integrat per unitats administratives, i aquestes per llocs de treball.

Així doncs, el podem definir com l'element bàsic o elemental i indivisible en qualsevol organització del treball, que agrupa una sèrie de funcions, tasques o responsabilitats assignades a un titular.

Nota

És important no confondre un lloc de treball amb la persona que n'és titular, perquè hi pot haver un lloc no proveït per cap titular i és habitual que en les diferents administracions hi hagi llocs de l'RLT que no estiguin ocupats per cap persona titular en un moment determinat.

També hem de distingir clarament els llocs de treball que figuren a l'RLT de les places de cada cos o escala que consten a la plantilla de personal. És molt freqüent que les places d'un cos o escala determinat (i els funcionaris que les ocupen) estiguin repartides entre diversos llocs de treball.

Hem de tenir present que la classificació en cossos i escales és pròpia dels funcionaris de carrera (i per extensió dels interins), exclusivament; així ho estableix amb claredat l'article 75.1 de l'EBEP, que afirma que "**los funcionarios** se agrupan en cuerpos, escalas, etc.", mentre que el personal laboral es classifica segons els elements establerts en l'ET –categories i grups professionals–, concretats en el conveni col·lectiu acordat en cada Administració pública, com també posa en relleu l'article 77 de l'EBEP.

Per contra, el lloc de treball es refereix tant als destinats a ser proveïts amb funcionaris de carrera com a als destinats al personal laboral. Així ho disposa l'article 73.1 EBEP, en dir que "**los empleados públicos** tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo...". Això no impedeix un règim jurídic diferent segons el tipus de lloc i que el contingut de l'RLT per als llocs destinats a personal laboral es redueixi a les característiques organitzatives i la resta es traslladi al conveni col·lectiu.

Un exemple de descripció simple d'un lloc de treball

Auxiliar administratiu d'atenció ciutadana

Unitat:

Cos/escala: auxiliar administratiu

Lectura recomanada

Vegeu l'article 73 EBEP.

Exemple: Diversos llocs de treball del mateix cos

Una plantilla amb 15 places del cos auxiliar d'administració general es pot correspondre amb els llocs de treball següents: 1 de secretaria d'alt càrrec, 2 de cap d'unitat de gestió, 5 d'auxiliar d'atenció ciutadana i 7 d'auxiliar de gestió (total: 15 llocs, igual al nombre de places).

Dedicació horària:

Funcions bàsiques:

- Atendre el ciutadà en primera instància, tant personalment com telefònicament, i facilitar-li informació relativa a l'ajuntament, els serveis municipals, els terminis de pagament de tributs, les dependències municipals, la documentació que han de presentar juntament amb determinades sol·licituds, etc.
- Atendre la centraleta telefònica de l'ajuntament i canalitzar les trucades cap als destinataris oportuns.
- Encarregar-se de registrar i classificar per departaments la documentació d'entrada i sortida de l'ajuntament i fer-ne còpies.
- Mantenir actualitzat el padró d'habitants (altes i baixes del padró, convivència, residència, etc.) i expedir els certificats relacionats amb aquests.
- Encarregar-se de les tasques derivades del manteniment i la renovació de la documentació exposada al tauler d'anuncis, especialment dels edictes.
- Dur a terme les tasques administratives derivades del cementiri municipal, com ara la venda de nínxols, l'expedició de títols funeraris, etc.
- Fer cobraments relatius al pagament de multes o sancions en via voluntària o bé als preus públics per determinats serveis: certificats diversos, lliurament d'impresos, compulsos de documents, drets d'examen de processos selectius de personal, titularitat i manteniment de nínxols, cursets, etc.
- I, en general, altres de caràcter similar que se li atribueixin.

Requisits per a ocupar el lloc:

Característiques essencials:

Sistema de provisió:

2.2. La plantilla de personal

La plantilla és un instrument tècnic d'ordenació de les places de caràcter permanent necessàries per a portar a terme totes les activitats i serveis atribuïts a una administració pública, agrupades en cossos, escales o categories.

La plantilla de personal inclou les places de tot el personal: funcionari, eventual i laboral. Pel que fa als funcionaris, ho fa atenent els cossos, escales, subescales, etc., creats per llei, mentre que, en el cas del personal laboral, ho fa atenent les categories laborals establertes en el conveni col·lectiu corresponent a cada Administració. Quant al personal eventual, es limita a determinar el nombre de places de manera global o per a cada grup/subgrup de titulació.

Redacció inexacta de l'article 90.1 LRBRL

Convé recordar en aquest punt la confusió entre la plantilla de personal i l'RLT generada en l'àmbit local per l'article 90.1 de la LRBRL, ja que disposa erròniament que "deberá comprender todos los puestos de trabajo". Lamentablement, durant els vint-i-tres anys de vigència de la Llei, i malgrat les múltiples modificacions que s'hi han introduït, no s'ha rectificat la redacció defectuosa d'aquest precepte que indueix a confondre la plantilla de personal amb l'RPT.

2.2.1. Funcions de la plantilla

La plantilla de personal cobreix tres funcions primordials:

- **La de classificar professionalment** el personal necessari per a dur a terme les activitats i els serveis propis de l'Administració corresponent, partint del marc legal (cossos, escales, etc. creats legalment i categories o grups professionals establerts per conveni).
- **La pressupostària:** la plantilla s'ha d'ajustar a les dotacions del capítol I de personal dels pressupostos públics, de manera que no hi poden haver places no dotades. Una qüestió diferent és cobrir temporalment i transitòriament places amb personal interí o contractar personal laboral temporal fora de plantilla per a fer front a necessitats amb aquesta condició de temporalitat; en aquests cossos no és imperatiu que les places figurin en la plantilla.

Funció pressupostària

Aquesta funció requereix que s'elabori un estudi o memòria per a justificar l'adequació de la plantilla als principis de racionalitat, economia i eficiència i, d'acord amb l'ordenació general de l'economia, sense que les despeses de personal superin els límits establerts amb caràcter general.

- **La de selecció:** els cossos, escales i categories en què es classifiquen les places de la plantilla funcionen com a unitats de reclutament i selecció. L'accés a la funció pública es produeix amb l'ingrés en un cos, escala o categoria. D'altra banda, el nombre de places que s'ofereixen i es convoquen depèn del nombre de vacants existents en cada cos, escala o categoria; també el contingut dels processos selectius s'ha de dissenyar a partir de les funcions de cada cos o escala.

2.2.2. Contingut de la plantilla de personal

Podem considerar la plantilla de personal com la suma o conjunt de plantilles dels diferents cossos i escales (article 14.3 LMRFP), de manera que ha d'estar integrada per la relació detallada per cossos, escales i categories de les places en què s'integren els funcionaris, el personal laboral i l'eventual.

Pel que fa al contingut de la plantilla de personal, ni la legislació estatal ni les autonòmiques són gaire explícites i no van més enllà d'exigir que el personal aparegui classificat en cossos i escales i que compregui tot el personal. Podem considerar que el contingut mínim de la plantilla de personal hauria de ser el següent:

- La denominació del cos, escala o categoria.
- El nombre de places (d'efectius) que componen cada cos i escala.
- El nombre de places vacants en cada cos, escala o categoria.
- El grup o subgrup de classificació (A1, A2, B, C1, C2, AP) de cada un, segons la titulació exigida per a accedir-hi.

Exemple de plantilla de personal

Plantilla de personal				
1. Personal eventual				
Denominació			Grup/subgrup de titulació	
Assessor del president			A1	
2. Funcionaris de carrera				
Cos/escala	Grup/subgrup	Nombre de places	Nombre de vacants	Observacions
Aux. Administratiu	C2	165	13	-----
3. Personal laboral				
Categoria laboral	Grup/subgrup	Nombre de places	Nombre de vacants	Observacions
oficial 1a.	C2	16	2	-----

Pel que fa als cossos, escales i categories que poden figurar en la plantilla de cada Administració, caldrà atendre quins són els creats per la llei aplicable a cada una.

2.2.3. Naturalesa de la plantilla de personal

És important tenir en compte que la plantilla de personal té la consideració de disposició general o reglament organitzatiu. Per aquest motiu, l'Administració disposa de discrecionalitat per a quantificar les places de cada cos, escala o categoria que són necessàries per a dur a terme les funcions assignades. Pel mateix motiu, les plantilles de personal s'haurien de publicar en el butlletí oficial corresponent com a requisit de validesa i eficàcia.

Així ho posa de manifest, per exemple, la STS de 28 de febrer de 1996 (RJ 1996\1679), FJ 3:

"[...] no sería ya aceptable calificar, a los efectos del artículo 93.2, a), como cuestiones de personal (que se refieren a problemas sobre la constitución, contenido, modificación o extinción de relaciones de servicios profesionales individualizados), lo que son actos de organización genérica, de **significación normativa**, como son los atinentes a la ordenación de carácter abstracto de la plantilla de funcionarios."

La plantilla de personal s'aprova anualment mitjançant el pressupost (article 14.5 LMRFP, article 90.1 LRBRL) o amb motiu de l'aprovació del pressupost (article 126.1 TRRL).

Durant l'exercici pressupostari, la plantilla es podrà ampliar en dos supòsits:

- a) Quan l'increment de la despesa es compensi amb la reducció d'altres unitats o de capítols de despesa corrent no ampliables.
- b) Quan sigui conseqüència de l'establiment o ampliació de serveis obligatoris imposats per les lleis.

En aquests casos no cal modificar el pressupost si es pot compensar el cost de les noves places amb el de les amortitzades o les dotacions de places vacants que no es cobreixin durant l'exercici, o amb reducció de despesa corrent no ampliable. En cas contrari, s'hauria de fer prèviament o conjuntament la modificació pressupostària, que no es pot diferir a un moment posterior.

2.3. La relació de llocs de treball (RLT)

L'aprovació de l'EBEP implica una continuïtat pel que fa al sistema de classificació dels llocs de treball de l'Administració pública i a l'instrument tècnic en què es reflecteix.

Podríem definir l'RLT com l'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació del personal, d'acord amb les necessitats dels serveis, i es determinen les característiques essencials de cada lloc de treball i els requisits per a exercir-lo.

Lectura recomanada

Vegeu l'article 15 LMRFP.

L'RLT és un instrument de caràcter obligatori per a totes les administracions. Segons l'article 74 EBEP:

"Les administracions públiques han d'estructurar la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius similars..."

Cal diferenciar l'RLT **del catàleg de llocs de treball**. Aquest últim és un instrument que no és previst en l'EBEP, com tampoc ho estava en la LMRFP. Es va introduir en la LPGE de 1986 amb l'objectiu primordial de facilitar l'aplicació del nou sistema retributiu establert per la LMRFP i davant la dificultat d'elaborar en un termini breu les RLT. Per això es diu que el catàleg és un instrument provisional i transitori, mentre no s'aprovi l'RLT que és el definitiu.

Catàleg de llocs de treball

El catàleg es distingeix de l'RLT solament pel seu contingut i, en conseqüència, en el fet que el procediment d'elaboració pot ser més simple i àgil. Pel que fa al contingut, només

es requereix que determini les retribucions complementàries relacionades amb el lloc de treball: el nivell de complement de destinació i el complement específic. Pel que fa al procediment, cal efectuar una valoració quantitativa de cada lloc a l'efecte de determinar la quantia dels complements smentats.

2.3.1. Funcions de la relació de llocs de treball

Aquest instrument ha esdevingut el més important per les funcions que legalment se li assignen, les més destacades de les quals són:

- Concreció de l'organització fins al nivell més elemental: el lloc de treball.
- L'RLT és l'instrument organitzatiu per excel·lència i complementa l'estructura orgànica, determinant els llocs de treball necessaris per a cada òrgan i unitat administrativa.
- Planificació quantitativa i qualitativa de les necessitats de recursos humans. L'RLT és un inventari dels llocs necessaris per a la prestació adequada dels serveis per part de cada administració, d'acord amb criteris de racionalitat, economia i eficiència. Determina quants llocs i de quines característiques són necessaris per a la prestació adequada dels serveis i la realització de les funcions.
- Creació, modificació, refosa i extinció de llocs de treball. Els llocs de treball s'han de crear i modificar per mitjà de l'RLT. En cas d'amortització d'un lloc, el funcionari que l'ocupa serà cessat.
- Provisió de llocs de treball. L'RLT determina quin és el sistema de provisió que s'utilitzarà per a cada lloc.
- No es poden proveir llocs de personal funcionari ni formalitzar nous contractes de personal laboral fix si els llocs no estan detallats en l'RLT i està vacant, a excepció de la provisió amb personal interí o contractes de durada determinada per a dur a terme tasques de caràcter no permanent, amb càrrec a partides pressupostàries de personal eventual o al capítol d'inversions.
- Plena aplicació del sistema retributiu establert per la LMRFP. Per mitjà de l'RLT s'aproven les retribucions complementàries vinculades al lloc de treball: nivell de complement de destinació i quantia del complement específic.
- Configura algunes condicions per a la carrera administrativa i la mobilitat administrativa.

Nota

Us advertim que, tal com veurem posteriorment, la nova modalitat de carrera horitzontal creada per l'EBEP es desvincula del canvi de lloc.

2.3.2. Relació entre l'RLT i els reglaments sobre estructura orgànica

Hem dit que l'RLT concreta l'estructura organitzativa d'una administració pública a partir del lloc de treball com a element bàsic i elemental de l'organització administrativa. L'estructura orgànica, quant a òrgans administratius i unitats administratives i l'assignació de funcions a cada un, es determina mitjançant els reglaments organitzatius aprovats pel Govern. L'RLT concreta quins llocs de treball hi haurà en el conjunt d'òrgans i unitats.

Podríem dir que a través de l'RLT es baixa un esglaió a nivell organitzatiu, ja que es desenvolupa l'estructura d'òrgans i unitats administratives fins a arribar a detallar la unitat més bàsica i elemental, el lloc de treball.

No hauríem de confondre l'òrgan o unitat administrativa¹¹ amb el lloc de treball responsable de la direcció de cada òrgan o unitat¹². Un òrgan o unitat està integrat per una pluralitat de llocs: el lloc que n'assumeix la direcció o comandament (com acabem de dir) i la resta de llocs que duen a terme el conjunt de tasques atribuïdes a l'òrgan o unitat sota la direcció del cap de la unitat. Mitjançant els acords sobre estructura orgànica no es poden aprovar la creació, modificació o extinció de llocs de treball, ja que és una funció reservada a l'RLT.

⁽¹¹⁾Secció de Personal, Negociat de Nòmines...

⁽¹²⁾Cap de Secció de Personal, cap de Negociat de Nòmines...

Un exemple de reglament d'aprovació de l'estructura orgànica

Decret 56/2005, de 5 d'abril, de reestructuració de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

Article 1. Funcions i estructura de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

1.2 Depèn de la direcció de l'Escola la Subdirecció General de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Article 2. Subdirecció General de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

2.1. Corresponen a la Subdirecció General de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya les funcions següents:

[.../...]

2.2. De la Subdirecció General de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya depenen les unitats següents:

- a) El Servei de Formació Contínua.
- b) El Servei de Formació i Selecció per a l'Administració Local.
- c) El Servei de Formació Descentralitzada i no Presencial.
- d) El Servei de Recerca, Documentació i Publicacions.
- e) El Servei de Gestió Administrativa.

Article 4. Servei de Formació i Selecció per a l'Administració local

4.1. Corresponen al Servei de Formació i Selecció per a l'Administració local les funcions següents:

[.../...]

4.2. Del Servei de Formació i Selecció per a l'Administració local en depenen les unitats següents:

- a) La Secció de Formació Bàsica i Especialitzada.
- b) La Secció de Suport a la Selecció.

L'RLT d'aquest organisme determinarà tots els llocs de treball que hi ha en cada una de les unitats administratives de l'EAPC, amb les seves característiques, requisits, retribucions, etc.; ho podrà fer ordenant els llocs de cada òrgan o unitat separadament o de manera conjunta per a tots els òrgans.

2.3.3. Contingut de l'RLT

L'RLT és l'instrument d'ordenació i classificació de tots els llocs de treball necessaris en una administració per a dur a terme totes les funcions i serveis que té assignats. Com s'ha dit abans, **el lloc de treball es diferencia de la plaça de la plantilla de personal**, de manera que el conjunt de places d'un mateix cos o escala –totes idèntiques– es poden desagregar en una pluralitat de llocs de treball diferents.

L'RLT té un caràcter de globalitat, igual que la plantilla. Això significa que hi ha de constar tots els llocs, tant si són de funcionaris de carrera i de personal eventual com de personal laboral, i això es pot fer mitjançant una única RLT o diverses (una per a cada col·lectiu).

Per a cada lloc de treball, l'RLT hauria d'indicar:

- a) La denominació i l'enquadrament orgànic del lloc.
- b) Les característiques essencials del lloc, incloent-hi, si escau, les funcions específiques atribuïdes (tipus de lloc, localitat, dedicació especial, nombre d'efectius de cada un).
- c) Els requisits exigits per a ocupar el lloc: grup de titulació, reserva a cossos, mobilitat interadministrativa, etc.
- d) El nivell de complement de destinació que tingui assignat (mentre es mantingui aquest complement) i, si escau, la quantia del complement específic corresponent.
- e) La forma o sistema de provisió del lloc i, si escau, l'obertura de la convocatòria corresponent a funcionaris d'altres administracions (mobilitat interadministrativa).

Model simple d'RLT, pensat per a les entitats locals

Codi	Denominació del lloc	Grup/subgrup	Règim F/L	Complement específic	Sistema de provisió	Mobilitat interadm.	Efectius	Observacions
-----	Cap de servei X	A1	F	-----	LD	si	1	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	Aux. atenció ciutadana	C2	L	-----	concurso	-----	18	-----

Abreviatures:

F = funcionari L = personal laboral LD = lliure designació

Respecte a la denominació i les característiques essencials, cal referir-nos a les determinacions següents:

- La posició orgànica del lloc de treball dins una determinada unitat és un aspecte opcional. A les administracions estatal i autonòmiques és habitual agrupar els llocs per direcció general o organisme públic. A les entitats locals grans s'agrupen per àrees i a les mitjanes o petites, sense distinció orgànica.
- Pel que fa al nom de cada lloc, l'Administració disposa de discrecionalitat, davant la inexistència d'uns llocs de treball tipus o de referència.
- La dedicació requerida només té sentit quan per un lloc s'exigeixi una jornada diferent de l'ordinària, sigui per excés o per defecte.
- Amb relació a la localitat d'ubicació del lloc, té sentit expressar-la en el cas de les administracions estatal i autonòmiques, amb llocs que tenen les mateixes característiques i contingut, però que la situació geogràfica diferenciada esdevé un element important per als funcionaris interessats a proveir-los.

L'RLT ha d'indicar el tipus de lloc segons el seu règim jurídic: funcionaris, laborals i eventuais. Sobre aquest punt, l'Administració pot optar entre aprovar una única RLT, en què figurin tots els llocs de manera conjunta, o aprovar diverses RLT separatament, una per a cada col·lectiu. Per contra, no es pot destinar un lloc conjuntament a funcionaris i laborals, de manera que, si el lloc està assignat a funcionaris, no pot ser proveït amb personal laboral.

Segons l'article 90.2 LRBRL i l'article 15.1.a) LMRFP:

"Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral."

Recordem també que, segons l'article 15.1.f) LMRFP, la provisió de llocs de treball de funcionaris i la formalització de nous contractes de personal laboral fix requereixen que els llocs estiguin en les respectives RLT; això no és necessari quan s'hagi de fer tasques de caràcter no permanent, mitjançant contractes de durada determinada i amb càrrec a crèdits corresponents a personal laboral eventual o al capítol d'inversions; quan es donin aquests tres requisits, no

cal que el lloc figuri en l'RLT. Un cas diferent és que el lloc consti a l'RLT, amb caràcter funcional o laboral; aleshores, per raons d'urgència, es podrà proveir temporalment mitjançant un funcionari interí o un contractat laboral, respectivament, segons el tipus de lloc.

Si com a conseqüència de l'aprovació de l'RLT o d'una modificació posterior es modifica el tipus de lloc, i passa de laboral a funcionari, això no comportarà el cessament del treballador que l'ocupi, que té dret a romandre en el mateix lloc.

En aquests casos, és habitual que les administracions hagin endegat els anomenats "processos de funcionarització", per a facilitar el canvi de règim als treballadors que de manera voluntària s'hi han volgut acollir, mitjançant procediments de selecció restringits i més flexibles que per als funcionaris que accedeixen per mitjà de l'anomenat *torn lliure*. L'aprovació de l'EBEP obre una altra vegada aquesta possibilitat.

El **grup de titulació** és un requisit essencial del lloc de treball i, com a tal, ha de constar en l'RLT. La legislació permet que un lloc de treball s'assigni a dos grups de titulació sempre que siguin consecutius. Per exemple, als subgrups A1 i A2, o al C1 i C2, etc. Així ho preveu l'Ordre del Ministeri de Relacions amb les Corts i de Secretaria del Govern, de 6 febrer 1989, sobre models de relacions de llocs de treball i normes per a l'elaboració, norma 8, segons la qual:

"8.1 Para la adscripción de puestos de trabajo a Grupos deberán combinarse las exigencias derivadas de las funciones de un puesto en cuanto a titulación y cualificación con factores ajenos a la pertenencia a un Grupo, como la capacidad de gestión y la experiencia, de modo que determinados puestos puedan ser ocupados por funcionarios de dos grupos consecutivos de titulación."

La determinació del **nivell de complement de destinació** que cal assignar a cada lloc s'ha de fer valorant els criteris de titulació, especialització, responsabilitat, competència i comandament; darrerament s'ha produït una certa confusió conceptual entre aquest element i el complement específic del lloc, per la coincidència parcial dels factors o criteris de valoració. En tot cas, cal tenir present dos criteris a l'hora de determinar el nivell:

- El nivell d'un lloc ha de ser superior al que tingui un lloc subordinat al primer.
- Reglamentàriament s'han establert uns intervals de nivell mínim i màxim per a cada grup de titulació:

Grup	RD 64/1995, Reglament provisió AGE	Acord AGE-Sindicats 1998	D 65/1987 Reglament provisió Adm. Generalitat
A = A1	20-30	22-30	11-30
B = A2	16-26	18-26	9-26
C = C1	11-22	14-22	8-22
D = C2	9-18	12-18	6-18
E = AP	7-14	10-14	1-14

- Malgrat això, el nivell dels llocs no té una relació absoluta amb el grup de classificació. Dos llocs del mateix grup poden tenir un nivell diferent i és possible que un lloc de treball d'un grup tingui un nivell superior al d'un altre lloc d'un grup inferior.

La determinació del **complement específic** de cada lloc s'ha de fer atenent els criteris establerts en l'article 24.b) EBEP: especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat exigible per a exercir determinats llocs o les condicions en què s'exerceix el treball.

Sobre el complement específic

Només hi pot haver un complement específic per a cada lloc de l'RLT, no un per cada factor de valoració. Malgrat això, de vegades algunes administracions han aplicat complements o plus de nocturnitat, festivitat, perllongació de jornada o per altres conceptes sense entrar en la possible incompatibilitat amb l'existència del complement específic, quan en realitat són circumstàncies o criteris que tenen cabuda en aquest complement.

La quantia¹³ assignada no té una relació directa amb el grup de titulació (pot ser superior el d'un lloc amb un grup de titulació inferior a un altre), ni amb el nivell de complement de destinació (un lloc amb un nivell superior pot tenir un complement específic més alt que un altre d'un nivell inferior).

La **forma o sistema de provisió** ordinari del lloc –concurs o lliure designació– ha de figurar en l'RLT; altrament, els llocs s'haurien de proveir aplicant-hi el sistema de concurs, ja que la lliure designació requereix que s'especifiqui en l'RLT, atès que es tracta d'un sistema excepcional i que proporciona més discrecionalitat de decisió a l'Administració.

Quan es vulgui obrir la provisió d'un lloc a la mobilitat interadministrativa –entre funcionaris de diferents administracions–, s'haurà de fer constar en l'RLT. En cas contrari, la convocatòria de provisió quedaria limitada als funcionaris propis de l'Administració convocant. Sobre aquest punt, cal tenir present que algunes lleis autonòmiques de funció pública estableixen l'obligació de reservar un mínim de llocs a la mobilitat interadministrativa.

Nombre d'efectius: llocs genèrics i singulars. Es poden agrupar en una sola línia de l'RLT i tractar com un únic lloc tots els que tenen les mateixes característiques, requisits i retribucions. És el que s'anomena **llocs genèrics**, pel fet que hi ha una pluralitat d'efectius o dotacions per al mateix lloc, en contraposició al **lloc singular**, que té un sol efectiu i amb unes característiques i requisits diferents de la resta de llocs.

Finalment, l'RLT pot indicar **altres requisits necessaris per a proveir els llocs**, si bé amb caràcter excepcional i justificat pel contingut funcional. Entre aquests, podem esmentar:

- La nacionalitat espanyola, per als llocs que directament o indirectament impliquen una participació en l'exercici del poder públic o en funcions

Nota

L'EBEP preveu la desaparició del nivell del lloc i del complement de destinació conseqüent, una vegada entri en vigor plenament el nou sistema retributiu. Com s'ha dit, això es produirà quan s'aprovin les lleis de desplegament i mentre tant es mantindrà en l'RLT de cada Administració.

⁽¹³⁾ Aquestes retribucions es veuran amb més detall en l'apartat de retribucions.

Exemple

El TUFPC obliga les administracions catalanes –Generalitat, entitats locals i PAS d'universitats– a reservar un mínim del 5% dels llocs perquè siguin proveïts amb funcionaris de qualsevol d'aquestes administracions.

que tenen per objecte la salvaguarda dels interessos de l'Estat o de les administracions públiques.

- Una formació específica quan sigui necessari per a exercir correctament les funcions del lloc de treball.
- La reserva de llocs a cossos o escales determinats. S'hi aplica el principi de l'adscripció indistinta, excepte quan sigui necessari per la naturalesa i la funció que s'ha de dur a terme.
- Coneixements específics de català d'un nivell superior a l'establert amb caràcter general per a accedir a la funció pública.

Formació específica

Seria el cas d'un llicenciat en dret si es tracta de funcions de defensa jurídica o d'un arquitecte si s'han de fer projectes i direcció d'obres.

Finalment, cal tenir present que el **contingut de l'RLT per al personal laboral** és més simple pel fet que la majoria de concrecions s'estableixen mitjançant el conveni col·lectiu aplicable a cada Administració; d'aquesta manera, s'ha de limitar a concretar el grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable a cada lloc de treball.

2.3.4. Procediment d'elaboració de l'RLT

Advertim d'entrada que no s'ha establert un procediment complet d'elaboració i aprovació de l'RLT en cap dels ordenaments de funció pública, i això ens porta a determinar prèviament la naturalesa jurídica d'aquest instrument – de reglament o d'acte administratiu– i a deduir posteriorment el procediment aplicable. Efectivament, sabem que el procediment d'aprovació dels actes de l'Administració està diferenciat, amb caràcter general, segons que es tracti d'un acte administratiu o d'un reglament. La dificultat rau, en aquest cas, en el fet que, com que no hi ha unanimitat en la consideració de la naturalesa jurídica de l'RLT, tampoc n'hi ha sobre el procediment que s'ha de seguir per a elaborar-la i aprovar-la.

La posició doctrinal majoritària li atribueix la naturalesa de disposició general de caràcter organitzatiu, mentre que la legislació de funció pública preveu alguns tràmits específics per a aprovar-la. De la legislació vigent es desprèn que en totes les administracions s'haurien de complir, com a mínim, els tràmits següents:

- 1) Descripció, valoració i classificació dels llocs de treball.
- 2) Negociació amb la representació sindical.
- 3) Publicitat de l'RLT.

Els estudis previs: descripció, valoració i classificació dels llocs de treball

Quan una administració afronta l'elaboració de la relació de llocs de treball, encara que es tracti de l'exercici de la potestat d'autoorganització, està limitada la seva discrecionalitat per una sèrie de disposicions d'àmbit estatal i autonòmic, que estableixen uns principis generals de racionalitat, eficàcia i economia, i per altres que podríem considerar una concreció d'aquells principis. Entre aquestes darreres, de la normativa sobre funció pública, en podem destacar les següents:

- Article 26 de la LMRFP: únicament l'RLT pot determinar els cossos o escales als quals es poden reservar l'exercici de funcions pròpies dels òrgans administratius. Determinació que, com que és excepcional, ha d'estar motivada pel contingut i el tipus de funcions del lloc de treball.
- Un dels elements que s'han de concretar en l'RLT és el complement específic. Segons l'article 23.3.b) de la LMRFP, precepte de caràcter bàsic, aquest complement està destinat a retribuir les condicions particulars d'alguns llocs de treball en consideració a la seva especial dificultat tècnica, dedicació, responsabilitat, incompatibilitat, perillositat o penositat. Aquestes condicions s'hauran de valorar objectivament i proporcionadament per a cada lloc i en comparació amb els altres.

Per tant, queda clar que per a elaborar l'RLT cal fer un procés tècnic de descripció, valoració i classificació dels llocs de treball de l'Administració. Les operacions essencials de cada una i el seu contingut els descrivim breument tot seguit.

Descripció de llocs de treball

La descripció d'un lloc de treball consisteix a determinar objectivament el conjunt de tasques, activitats o funcions que té assignades i les condicions en què es duen a terme, amb independència del titular del lloc o persona que l'hagi d'ocupar.

És important deixar al marge de la descripció tots els elements personals o subjectius relatius al titular del lloc, perquè poden distorsionar el coneixement real i objectiu del lloc de treball. Aquí hem d'insistir en la necessitat de no confondre un lloc de treball amb la persona que l'ocupa.

El conjunt d'elements de cada lloc que apareixen en la descripció són bàsicament els següents:

- Identificació del lloc, característiques i posició en l'organigrama.
- Funcions o tasques que té encomanades cada lloc: què s'espera que faci l'ocupant.

- Dificultats i problemes més significatius que se li plantegen.
- Responsabilitat directa sobre recursos humans, econòmics i materials.
- Condicions de treball: penositat, perillositat, toxicitat, nocturnitat, etc.

És convenient que els representants sindicals del personal i els òrgans de negociació col·lectiva coneguin des del principi el **procés de descripció**. Un cop aprovat el model de qüestionari, el procés ha de seguir amb dos tràmits successius:

- Identificació dels llocs que s'han de descriure i de les persones que han d'emplenar la descripció.
- Emplenament de la descripció pel mateix titular o ocupant del lloc i supervisió per part del superior immediat.

Identificació

A les administracions petites és habitual fer la descripció de tots els llocs, mentre que a les mitjanes i grans s'acostuma a efectuar una mostra representativa de tots els llocs en les diferents unitats orgàniques.

Valoració de llocs de treball

La valoració dels llocs de treball consisteix en un procés d'aplicació d'una sèrie de tècniques que ens permeten assignar un valor a cada lloc considerat individualment i, posteriorment, efectuar una ordenació quantitativa de tots els llocs d'una administració segons el valor assignat.

Aquesta valoració es fa atenent determinats criteris o característiques i uns paràmetres o factors de mesurament d'aquelles característiques, tots ells concretats i explicats en el manual de valoració adoptat per l'Administració. Hi ha diverses tècniques i, per tant, manuals de valoració de llocs de treball i cada Administració pot escollir el que s'adapti millor a les seves necessitats.

Aquestes tècniques s'apliquen indistintament al sector públic i al privat, amb una diferència essencial entre tots dos: davant la plena llibertat de l'empresa privada per a escollir les característiques de valoració que cregui més convenient, l'Administració, regida en la seva actuació pel principi de legalitat, té limitada la seva potestat autoorganitzativa per la concreció d'uns criteris determinats per l'article 23 de la LMRFP: especial dificultat tècnica, responsabilitat, dedicació, incompatibilitat, perillositat o penositat per a valorar el complement específic.

Una vegada s'ha acabat la fase de descripció dels llocs, s'analitzen per a mesurar el grau en què apareix cada una de les característiques en cada lloc i determinar posteriorment el valor total de cada lloc de treball. Els sistemes de valoració que es poden utilitzar són múltiples i diversos, i generalment es distingeixen entre **qualitatius** (per comparació directa i global entre els diversos llocs de treball o per comparació amb una escala de llocs de referència defini-

da prèviament) i **quantitatius** (assignant un valor total monetari o en punts, comparant per a cada factor els llocs entre si o efectuant la comparació amb una escala definida per a cada factor).

Classificació dels llocs de treball

Un cop valorats els llocs, s'agrupen en una sèrie de nivells o intervals de manera que, a tots els que quedin en un mateix interval, se'ls assignarà el mateix valor final.

Efectes de la valoració

D'aquesta manera es creu que les petites diferències de valor entre llocs que poden ser degudes a imprecisions o defectes en les fases prèvies de descripció i valoració poden quedar solucionades. Però també cal tenir present que, si s'actua així, s'introdueixen distorsions en els resultats de la valoració, perquè se situaran en intervals diferents llocs de treball que havien quedat amb un valor proper entre si.

Finalitzades les tres fases (descripció, valoració i classificació), l'Administració podrà confeccionar la relació de llocs de treball i determinar per a cada lloc cada una de les característiques i requisits.

Negociació i participació sindical

L'article 8 del Decret 328/1993, de 28 de desembre, que regula les RLT del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat, estableix que:

"En els procediments d'aprovació o modificació de les RLT s'ha de garantir el compliment del que estableix la normativa d'òrgans de representació i participació del personal."

Per tant, és l'EBEP el que estableix la necessitat d'un procés negociador i/o de consulta en unes matèries que incideixen més o menys intensament sobre diversos elements que han de constar en l'RLT, i que veurem a continuació.

Les matèries que poden ser objecte de negociació i que, alhora, incideixen sobre elements continguts en l'RLT considerem que serien les que s'especifiquen en l'article 37.1 de l'EBEP, en els apartats següents:

"b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos."

Però en la delimitació del marc negociador hem de considerar necessàriament unes limitacions també molt àmplies. Unes estan contingudes en l'EBEP i altres són conseqüència de les particularitats de l'organització i el funcionament de les administracions. Aquestes limitacions situen aquesta negociació col·lectiva en un mar de contradiccions.

Una primera limitació material està continguda en l'article 37.2 de l'EBEP, segons el qual:

2) Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto.

Aquest precepte afectaria de ple l'RLT si considerem que és un instrument organitzatiu en què s'han de determinar els llocs de treball necessaris en cada òrgan o unitat, i també les seves característiques i els seus requisits, la qual cosa no significa haver-ne de negociar tots els elements. Només una part del contingut de l'RLT –els aspectes o elements que regula expressament l'article 37.1 EBEP que hem vist– serien objecte de negociació.

Elements objecte de negociació

Bàsicament serien els aspectes retributius de la relació, el nivell de complement de destinació i el complement específic. Igualment s'hauria d'entrar a negociar la classificació dels llocs de treball, com a estudi previ que determina l'assignació posterior dels complements retributius dels diferents llocs.

La resta de l'RLT, des de l'òptica que es tracta d'una matèria situada en l'esfera de la potestat d'organització de l'Administració, quedaria exclosa de la negociació, llevat que tinguessin repercussió sobre les condicions de treball dels funcionaris públics, d'acord amb el que preveu l'article 37.2 de l'EBEP.

Matèries excloses de la negociació

Alguns aspectes com la denominació, el centre gestor o la unitat orgànica d'adscripció, el tipus de lloc, el grup de titulació i el cos o escala i el nombre d'efectius quedarien exclosos de l'obligatorietat de negociació.

Dins de la classificació de llocs de treball a què es refereix l'EBEP, hem de considerar incloses les operacions tècniques de valoració i classificació dels llocs de treball que hem descrit anteriorment, ja que negociar amb paràmetres d'una certa racionalitat sobre la classificació sense conèixer els antecedents tècnics sobre els quals es basa seria pràcticament impossible. Com hem vist, la classificació de llocs de treball és un tràmit indispensable en l'elaboració de l'RLT, sobretot per a la determinació del nivell i el complement específic de cada lloc de treball. Els límits a la seva negociació els estableix la normativa bàsica estatal que fixa els criteris o factors de valoració del nivell de cada lloc i, si escau, del complement específic. El procés de valoració i classificació s'ha de fer a partir d'aquests factors.

Publicitat de l'RLT

Legalment es preveu que les RLT han de ser públiques, però no especifica la forma de publicitat. Atesa la seva naturalesa reglamentària, una vegada l'ha aprovat l'òrgan de govern competent, caldrà publicar-la en el butlletí oficial

corresponent, com a requisit per a la seva validesa i eficàcia. Malgrat això, hi ha disposicions autonòmiques que modulen aquesta forma de publicitat. Així, segons l'Ordre ministerial de 2 de desembre de 1988, sobre les RLT en l'AGE, punt cinc:

"Las relaciones iniciales de puestos de trabajo aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones serán publicadas en el «Boletín Oficial del Estado». Asimismo se publicarán periódicamente en dicho Boletín las relaciones de puestos de trabajo actualizadas."

2.3.5. Efectes del caràcter normatiu de l'RLT

La consideració de l'RLT com una **disposició general de caràcter organitzatiu** porta com a conseqüència els efectes legals següents:

- Té vigència indefinida i l'aplicació de les seves previsions no n'exhaureix la vigència ni afecta l'eficàcia jurídica. Així, s'aplica mensualment en la confecció de les nòmines, etc.
- Cada vegada que té lloc una convocatòria de provisió d'un lloc de treball, les bases han de respectar les previsions de l'RLT.
- L'RLT pot ser modificada o derogada per una altra de posterior.
- Inderogabilitat singular de l'RLT.
- Recurs directe contra l'RLT, que només poden interposar els òrgans de representació sindical i les organitzacions sindicals legitimades en cada Administració, i el recurs indirecte contra els actes d'aplicació de l'RLT, que pot interposar qualsevol interessat i que és el més freqüent.

Inderogabilitat singular

D'acord amb aquest principi, hauriem de considerar incorrectes:

- 1) Les normes reglamentàries que permeten a l'Administració exceptuar singularment el que preveu l'RLT.
- 2) Les previsions contingudes en actes d'aplicació de l'RLT que s'hi oposin.

2.4. Planificació de recursos humans: els plans d'ocupació

L'objectiu de la funció de planificació dels recursos humans és concretar les necessitats de personal que té o tindrà una administració pública – el mateix es podria dir d'una empresa privada– per a poder exercir adequadament totes les funcions que té assignades i prestar els serveis de la seva competència de manera eficaç i eficient, i determinar la manera de poder proveir aquestes necessitats.

És evident que aquestes necessitats es refereixen tant a les de caràcter qualitatiu –perfils competencials de les persones necessàries–, com quantitatiu –nombre de persones necessàries de cada perfil–. I això cal determinar-ho per a cada unitat administrativa en què es vulgui aplicar la funció de planificació.

Segons l'article 69.1 EBEP:

"La planificació dels recursos humans a les administracions públiques té com a objectiu contribuir a la consecució de l'eficàcia en la prestació dels serveis i de l'eficiència en la utilització dels recursos econòmics disponibles mitjançant la dimensió adequada dels efectius, la millor distribució d'aquests, la seva formació, promoció professional i mobilitat."

En exercici d'aquesta funció planificadora, les administracions públiques podran aprovar plans amb la denominació que prevegin les lleis de desplegament o, segons les previsions d'aquestes, amb el nom que decideixi cada Administració. Fins ara, les denominacions emprades han estat *pla d'ocupació*, *pla de racionalització*, *pla integral de recursos humans*, *pla d'ordenació*, o altres de similars.

No és un instrument d'ordenació o classificació del personal ja existent en una administració i, per tant, no afecta el sistema o model de funció pública. És un instrument previsional, que mira vers el futur, a mitjà o a llarg termini.

És un instrument de caràcter potestatiu (a diferència de la plantilla i l'RLT), de planificació dels recursos humans i de determinació de les mesures necessàries per a racionalitzar-los quantitativament i qualitativament.

El contingut dels plans d'ordenació de recursos humans que estableix l'EBEP té caràcter potestatiu i obert, de manera que la legislació de desplegament i cada Administració, en aprovar un pla, podrà establir altres mesures diferents i complementàries. Segons l'article 69.2 EBEP, les mesures que s'hi poden preveure, entre altres, serien:

- a) Anàlisi de les disponibilitats i necessitats de personal, tant des del punt de vista del nombre d'efectius, com dels seus perfils professionals o el seu nivell de qualificació.
- b) Previsions sobre els sistemes d'organització del treball i modificacions d'estructura de llocs de treball.
- c) Mesures de mobilitat, entre les quals podrà figurar la suspensió d'incorporacions de personal extern en l'àmbit determinat o la convocatòria de concursos de provisió limitats a personal d'àmbits determinats.
- d) Mesures de promoció interna i de formació del personal i de mobilitat forçosa.
- e) La previsió de la incorporació de recursos humans mitjançant l'oferta d'ocupació pública.

Podem observar que l'EBEP ha prescindit de la menció a algunes mesures importants contingudes en la LMRFP i caldrà esperar la legislació de desplegament per a veure com queden finalment. Les mesures no incorporades són:

- La reassignació d'efectius, en virtut de la qual es pot traslladar un funcionari, amb caràcter voluntari o forçós, a un altre lloc de treball, quan s'ha amortitzat el lloc que ocupava.
- Preveure la prestació de serveis a temps parcial. Aquesta mancança es podria justificar en què no era necessari incloure aquesta figura com a excepcional en un pla, perquè l'EBEP possibilita la jornada a temps parcial amb caràcter general, sense necessitat que estigui previst en un pla d'ocupació o una mesura similar.
- Els incentius a l'excedència voluntària i a la jubilació anticipada.

Excedència voluntària i jubilació anticipada

Són dos aspectes marginats de l'EBEP, ja que s'ha suprimit la situació d'excedència voluntària incentivada i no es refereix en cap moment a la jubilació anticipada incentivada. De moment, no s'ha derogat la DA 21a. LMRFP, de caràcter bàsic, segons la qual les comunitats autònomes i les corporacions locals podran adoptar plans d'ocupació o altres sistemes de racionalització dels recursos humans, que podran incloure, a més de les mesures esmentades en general, incentius a l'excedència voluntària i a la jubilació anticipada.

Per la seva banda, el Reial decret llei 5/2013, de 15 de març, de mesures per a afavorir la continuïtat de la vida laboral dels treballadors de més edat i promoure l'envelliment actiu estableix la possibilitat d'accedir a la jubilació anticipada al personal funcionari i laboral que tingui una edat inferior en com a màxim dos anys respecte de l'edat de jubilació ordinària i que compleixi altres requisits.

La legislació estatal (article 2 del RD 364/1995) distingeix dos tipus de plans d'ocupació de recursos humans: els plans integrals i els plans operatius.

- Els **plans integrals** constitueixen l'instrument bàsic de planificació global dels recursos humans en l'àmbit pel qual s'aprova. S'hi especifiquen els objectius que es volen aconseguir en matèria de personal, els efectius i l'estructura que es considera adequada per a complir aquests objectius, les mesures necessàries per a transformar la dotació inicial en la que sigui necessària segons el pla i les actuacions necessàries per a aconseguir-ho, especialment en matèria de mobilitat, formació i promoció.
- Per la seva banda, els **plans operatius** de recursos humans –que poden desenvolupar un pla integral o aprovar-se al marge d'aquest– determinaran les previsions i mesures que cal adoptar sobre mobilitat, redistribució d'efectius i assignació de llocs de treball, amb l'objectiu d'aconseguir la millor utilització dels recursos disponibles.

Fixem-nos que les mesures previstes en un pla de recursos humans no seran, generalment, directament executives, sinó que requeriran acords posteriors.

Encara que l'EBEP no es refereix al procediment d'aprovació, aquest hauria d'incloure els tràmits següents:

- Elaboració d'una memòria justificativa de les mesures que s'han d'adoptar.
- Negociació del pla amb la representació sindical, segons l'art. 37.1 EBEP.
- Aprovació per part de l'òrgan de govern competent.

2.5. El Registre de personal

El Registre és un instrument tècnic de mera gestió –no d'ordenació o d'estructuració del personal– en què s'ha d'inscriure tot el personal al servei de les diferents administracions públiques i s'han d'anotar preceptivament tots els actes que afecten la seva vida administrativa, amb la prohibició expressa que hi constin dades relatives a la raça, religió o opinió de la persona.

Les comunitats autònomes i les entitats locals tenen l'obligació d'implantar-lo a les seves administracions, en coordinació amb el Registre Central, amb uns continguts mínims homogenis i uns requisits que n'assegurin la seva utilització recíproca.

El Registre de Personal és un instrument de custòdia i acreditació de les dades que conté i no produeix actes administratius *ex novo*, a diferència del que succeeix amb la resta d'instruments organitzatius que hem vist en aquest apartat.

La inscripció en el Registre es fa amb l'acord o resolució de nomenament i l'acreditació de la presa de possessió –en el cas dels funcionaris– i amb l'atorgament del contracte, en el cas del personal laboral. Amb posterioritat s'hi anoten els diferents actes amb transcendència en la relació de servei.

Preceptivament i amb caràcter de mínims, per part del personal de totes les administracions, s'hi anoten les dades següents:

- 1) Referents a personal funcionari.
 - a) Presa de possessió del primer i els successius llocs que s'ocupin.
 - b) Cessament en els llocs de treball.
 - c) Canvis de situació administrativa: comissió de serveis, excedències, etc.
 - d) Adquisició i modificacions del grau personal.

Exemple

Si es preveu la manca de personal d'un cos o escala determinat, caldrà adoptar posteriorment l'acord per a modificar la plantilla incorporant aquestes places i, més tard encara, aprovar una oferta pública en què s'inclouin aquests places perquè siguin proveïdes amb personal de nou ingrés, etc. O, amb un altre exemple, si es preveu que seria convenient traslladar personal d'una unitat administrativa a una altra, posteriorment s'hauran d'adoptar les resolucions de convocatòria dels procediments de provisió o de mobilitat forçosa quan ho prevegi la llei, etc.

- e) Reingressos.
- f) Jubilacions.
- g) Pèrdua de la condició de funcionari.
- h) Reconeixement d'antiguitat i triennis.
- i) Autorització i reconeixement de compatibilitats.
- j) Títols i diplomes.
- k) Premis i sancions.

2) Quant al personal laboral, s'hi anoten:

- a) Altes.
- b) Baixes temporals i definitives.
- c) Reingressos.
- d) Canvis de destinació.
- e) Pròrrogues de contracte.
- f) Excedència.
- g) Situacions.
- h) Jubilacions.
- i) Reconeixement d'antiguitat.
- j) Categoria laboral.
- k) Autoritzacions i reconeixements de compatibilitat.
- l) Títols i diplomes.
- m) Premis i sancions.

Un dels efectes importants del registre és que el personal inscrit no té necessitat d'aportar les dades que hi estiguin anotades, quan s'adreça per escrit als òrgans de l'Administració corresponent.

La utilització de les dades que consten en el Registre és sotmesa a les limitacions que preveu l'article 18.4 de la Constitució, a l'efecte de protegir l'honor i la intimitat personal i familiar dels empleats com a ciutadans.

Sobre qui té el dret d'accedir al Registre i sol·licitar certificats de les dades inscrites o còpia dels documents de l'expedient personal, la normativa per a l'Administració estatal i de la Generalitat no ofereix dubtes: és exclusivament el mateix titular o els òrgans de l'Administració que necessitin informació relacionada amb les funcions que tinguin encomanades. Igualment, els tribunals de justícia poden sol·licitar certificats sobre el contingut del Registre.

Respecte a la sol·licitud de certificats de dades

Una qüestió que genera dubtes a la pràctica és si les dades del Registre es poden lliurar, a més dels subjectes esmentats, a petició d'un interessat legítim; això ha donat lloc a conflictes ocasionals quan un interessat directament i legítimament –com ara l'espòs o esposa d'un funcionari, quan s'està dirimint un procés de separació o divorci– ha sol·licitat el certificat de determinades dades relatives al seu cònjuge. D'acord amb el precepte esmentat, s'hauria de lliurar el certificat, però de vegades les administracions són reticents i s'intenta que les sol·licituds es canalitzin a través de l'autoritat judicial.

Finalment, cal fer esment que la inscripció de l'acte o resolució en el Registre és un requisit previ a l'aplicació d'efectes econòmics dels actes inscrits (article 13.4 de la LMRFP). Això significa que no es poden incloure en nòmina noves remuneracions sense haver comunicat al Registre de Personal la resolució o l'acte pel qual han estat reconegudes.

Resum

En el primer apartat d'aquest mòdul s'ha donat una visió general de les diferents classes de personal al servei de les administracions públiques i altres institucions de la mateixa naturalesa. L'EBEP manté la dualitat de règims jurídics del personal, funcionari i laboral; cal destacar que aquesta Llei deixa la porta oberta per a una major extensió de la laboralització en comparació amb la legislació anterior i no delimita amb claredat quins són els llocs de treball que pot ocupar cada tipus de personal. Pel que fa a les classes de personal, l'EBEP manté les quatre tradicionals: funcionaris de carrera, funcionaris interins, personal eventual i personal laboral. També es refereix al personal directiu, que s'incorpora per primera vegada a la legislació de funció pública i es deixa a cada administració establir el seu règim jurídic.

En el segon apartat del mòdul s'han descrit els elements vertebradors o estructurals de l'ocupació pública: el cos/escala i el lloc de treball. És essencial saber què són, quina missió té assignada cada un i com es relacionen per a comprendre correctament el funcionament complex de l'actual sistema d'ocupació pública espanyol.

A partir dels elements de classificació s'ha abordat la descripció dels diferents instruments d'ordenació i gestió del personal: plantilla de personal, relació de llocs de treball, plans de racionalització de recursos humans i registre de personal. Cal recordar quin és el contingut de cada instrument, la finalitat que persegueix i el seu règim jurídic. A més d'aquests aspectes, caldrà comprendre el pes específic de cada un i destacar el paper essencial de la relació de llocs de treball dins el sistema actual d'ocupació pública.

Activitats

Activitats de l'apartat 1: Classes de personal al servei de les administracions i entitats públiques

1. Feu un quadre amb les classes de personal al servei de l'Administració pública.
2. Segons el Tribunal Constitucional, en la STC 99/1987, en quins termes el personal al servei de les administracions públiques pot ser estatutari (funcionaris) o personal laboral?

Activitats de l'apartat 2: Elements i instruments d'ordenació de l'ocupació pública

1. Feu un quadre amb les diferències entre la plantilla de personal i l'RLT.
2. En una administració autonòmica es vol prescindir de 35 llocs de treball de conserge, en règim laboral i pertanyents al grup de titulació E (actualment una agrupació professional), i poder disposar de 35 llocs nous d'auxiliar administratiu, en règim administratiu i pertanyents al grup D (actualment grup C subgrup C2). Pensa i digues quines mesures podria contenir un pla de racionalització de recursos humans per a facilitar la transició de la situació de partida a la desitjada.

Exercicis d'autoavaluació

Exercicis d'autoavaluació de l'apartat 1: Classes de personal al servei de les administracions i entitats públiques

1. La diferència entre el funcionari interí i el personal eventual està...
 - a) en el caràcter temporal de l'interí i el permanent de l'eventual.
 - b) en les diferents funcions assignades.
 - c) en el règim jurídic públic o privat.
 - d) en el nomenament de l'interí i el contracte de l'eventual.
2. Els llocs de treball de l'Administració pública...
 - a) amb caràcter general han de ser ocupats per funcionaris.
 - b) poden ser ocupats per funcionaris o laborals, indistintament.
 - c) són de funcionaris o laborals, segons el que acordi lliurement el Govern.
 - d) són tots de caràcter laboral, llevat dels que impliquen un exercici d'autoritat.
3. Són característiques del funcionari de carrera:
 - a) El caràcter permanent de la relació.
 - b) La subjecció plena a l'Estatut funcionarial.
 - c) La subjecció al dret administratiu.
 - d) Totes les anteriors.
4. Dels col·lectius següents, quin té la condició de personal al servei de l'Administració pública?
 - a) Contractats administratius que fan serveis específics i concrets no habituals.
 - b) Els consellers i alts càrrecs.
 - c) Els que, per lliure nomenament, exerceixen funcions de confiança o assessorament especial.
 - d) Els contractistes d'obres públiques.
5. El personal que depèn d'empreses contractistes d'obres públiques per part de les administracions públiques és...
 - a) funcionari de carrera.
 - b) funcionari interí.
 - c) personal laboral.
 - d) Cap de les tres categories anteriors.

Exercicis d'autoavaluació de l'apartat 2: Elements i instruments d'ordenació de l'ocupació pública

6. La unitat mínima i operativa que amb caràcter objectiu s'identifica en l'estructura organitzativa és...

- a) el cos o escala.
- b) el lloc de treball.
- c) el grup de titulació requerit.
- d) la plantilla de personal.

7. La relació de llocs de treball de totes les administracions públiques ha d'incloure tots els llocs de...

- a) funcionaris de carrera.
- b) personal laboral i funcionaris de carrera.
- c) funcionaris de carrera, personal laboral i personal eventual.
- d) funcionaris de carrera, funcionaris interins i personal laboral.

8. Per a accedir a un cos o escala del subgrup C1 es requereix el títol de...

- a) llicenciatura universitària o equivalent.
- b) diplomat universitari, tècnic superior o equivalent.
- c) batxiller, tècnic o equivalent.
- d) graduat escolar o equivalent.

9. La unitat mínima i operativa que amb caràcter objectiu s'identifica en l'estructura organitzativa és...

- a) el lloc de treball.
- b) el cos o escala.
- c) el grup de titulació requerit.
- d) la plantilla de personal.

10. L'instrument pel qual es determinen les actuacions que s'han de dur a terme per a la utilització òptima dels recursos humans de l'Administració és...

- a) la plantilla de personal.
- b) l'oferta pública d'ocupació.
- c) la relació de llocs de treball.
- d) el pla d'ocupació.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. d

4. c

5. d

6. b

7. c

8. c

9. a

10. d

Glossari

cos (escala, classe, categoria, etc.) *m* Element de classificació que agrupa els funcionaris atenent les competències, capacitats i coneixements comuns acreditats per mitjà d'un procés selectiu, cosa que habilita els seus integrants per a dur a terme unes tasques genèriques d'una dificultat adient al nivell de titulació acadèmica requerida per a ingressar-hi.

empleat -ada públic -a *m i f* Persona que exerceix funcions a les administracions públiques o organismes públics, retribuïdes amb càrrec al capítol de personal dels pressupostos públics i amb independència de la naturalesa de la seva relació laboral.

funcionari -ària de carrera *m i f* Persona que, en virtut d'un nomenament legal, està vinculat a una administració o organisme públic amb una relació estatutària regulada pel dret administratiu, per a acomplir serveis professionals de caràcter permanent i retribuïts amb càrrec al capítol de personal dels pressupostos públics.

lloc de treball *m* Unitat bàsica i indivisible de qualsevol organització del treball, que agrupa una sèrie de funcions, tasques o responsabilitats assignades a un titular per a aconseguir un resultat.

personal eventual *m* Personal que, en virtut de nomenament i amb caràcter no permanent, només porta a terme funcions expressament qualificades com de confiança o assessorament especial i retribuïdes amb càrrec al capítol de personal dels pressupostos públics.

personal interí *m* Personal que, per raons justificades de necessitat i urgència, és nomenat per a acomplir funcions pròpies de funcionaris de carrera quan aquests no les poden dur a terme i que són retribuïts amb càrrec al capítol de personal dels pressupostos públics.

pla d'ocupació o de racionalització de recursos humans *m* Instrument que té per objecte concretar les necessitats qualitatives i quantitatives de personal per a dur a terme les funcions i prestar els serveis de la seva competència de manera eficaç i eficient, i determinar la manera de proveir aquestes necessitats.

plantilla de personal *m* Instrument tècnic d'ordenació de les places de caràcter permanent dels diferents cossos, escales o categories necessàries per a dur a terme totes les activitats i serveis atribuïts a una administració pública.

registre de personal *m* Registre en què s'inscriuen les dades relatives a la vida professional de tots els empleats que presten o han prestat serveis a les administracions i organismes públics.

relació de llocs de treball *f* L'instrument tècnic a través del qual es realitza l'ordenació del personal, d'acord amb les necessitats dels serveis, i es determinen les característiques essencials de cada lloc de treball i els requisits per a dur-los a terme.

relació estatutària (o règim estatutari) *f* Relació laboral (o règim jurídic) pròpia dels funcionaris públics, regida pel dret administratiu en contraposició amb el règim laboral o de dret privat.

Bibliografia

Aldomà Buixadé, J. (1996). *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*. Barcelona: Cedecs.

Boltaina Bosch, X. (2010). *El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic*. Barcelona: CEMICAL.

Diversos autors (1996). *Planificació i gestió de l'ocupació als ens locals*. Barcelona: CEMICAL.

Férez Fernández, M. (1991). "Instrumentos de gestión de personal: plantilla, relación de puestos de trabajo, catálogo y registro de personal". A: *Funció Pública Local* (vol. I). Barcelona: Quaderns Municipals 8.

Gutiérrez Reñón, A.; Labrado Fernández, M. (1998). *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública*. Madrid: INAP.

Jiménez Asensio, R. (2009). *El personal directivo en la Administración local*. Barcelona: CEMICAL.

Mauri Majós, J. (2002). "Les relacions de llocs de treball i la gestió de la funció pública local". *Quaderns de Dret Local* (núm. 2). Barcelona.

Moreu Carbonell, E. (1997). "Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas". *Revista de Administración pública* (núm. 144).

Vicente Domingo, R. de (1997). *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*. València: Tirant lo Blanch.

