



NOTES I COMENTARIS SOBRE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA CATALANA

Malgrat es tracti d'un projecte legislatiu que ha anat fent passos des de fa força temps ¹, el text de l'Avantprojecte de Llei de l'Ocupació Pública Catalana que s'està impulsant per a la seva aprovació aquest any 2026 pretén ser una reforma estructural de gran abast que pretén modernitzar l'Administració a Catalunya. Més enllà d'una simple actualització normativa, la iniciativa que ha donat a conèixer paulatinament el Govern de la Generalitat ², i que ja ha entrat en la seva fase final, busca implantar un nou model de gestió de recursos humans, homogeni i adaptable a les necessitats de l'Administració Pública del segle XXI. Cal tenir en compte que, a dia d'avui, hi ha un gran nombre de persones que formen part d'aquest sector públic de Catalunya, pel que és una norma que ha de tenir i, d'aprovar-se, tindrà una afectació directa amb les relacions que hagin de mantenir aquestes persones amb les seves respectives Administracions i Entitats ocupadores.

A continuació, s'analitzen els seus aspectes més innovadors i els reptes jurídics que, a criteri nostre, planteja l'Avantprojecte, en base al darrer text que s'ha donat a conèixer, i també amb l'informe jurídic final de l'Assessoria Jurídica.

1. Eixos principals de la reforma

i) Creació d'un marc legal comú i més homogeni

L'objectiu principal és superar la dispersió normativa actual, establint un marc jurídic comú per a totes les administracions públiques catalanes: l'Administració de la Generalitat, les administracions locals i les universitats públiques. Aquesta homogeneïtzació pretén garantir la cohesió del sistema, facilitar la coordinació de polítiques de personal i assegurar un tractament més equitatiu per a tots els empleats públics, sempre respectant l'autonomia local i universitària.

¹ Aquesta iniciativa es trobava inicialment inclosa en el Pla Normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per als anys 2021-2023 com a iniciativa que es preveia tramitar. Amb posterioritat, donat el finiment de la XIV Legislatura, la iniciativa es troba inclosa en el Pla Normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2025, aprovat per Acord GOV/265/2024, de 23 de desembre.

² Es pot consultar al següent enllaç del web oficial del Govern de la Generalitat de Catalunya: <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-llei-docupacio-publica-catalana>



ii) Planificació Estratègica dels RRHH a l'Administració Pública catalana

La llei impulsa un canvi de paradigma, passant d'una gestió reactiva a una planificació proactiva. S'introdueixen els plans estratègics i operatius de recursos humans com a eines clau per a l'optimització de les plantilles. Aquests plans permetran analitzar les càrregues de treball, identificar perfils professionals necessaris, preveure necessitats futures (com el relleu generacional) i dissenyar mesures específiques de promoció, formació i mobilitat.

iii) Mobilitat Interadministrativa i el rol reforçat de l'EAPC

Aquesta és, potser, una de les novetats més significatives. Es dissenya un sistema per facilitar la mobilitat voluntària del personal funcionari entre les diferents administracions. L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) assumeix un paper central, ja que serà l'encarregada de gestionar un sistema d'acreditacions que habilitarà per a aquesta mobilitat. Aquesta acreditació es podrà obtenir mitjançant la superació de processos selectius gestionats per l'EAPC o a través de proves específiques. La mobilitat efectiva, però, requerirà la subscripció de convenis de col·laboració entre les administracions d'origen i de destinació.

iv) Carrera professional horitzontal i avaluació de l'acompliment

S'introdueix i s'aposta per un model de carrera professional horitzontal, que consisteix en la progressió en un sistema de trams sense necessitat de canviar de lloc de treball. Aquesta progressió no serà automàtica per antiguitat, sinó que estarà directament vinculada a un sistema d'avaluació de l'acompliment. Aquest sistema mesurarà de manera objectiva el rendiment, la conducta professional i l'assoliment de resultats. L'obtenció d'un resultat favorable en l'avaluació serà requisit per progressar en la carrera horitzontal i tindrà efectes en la percepció de complements retributius, com el nou complement de rendiment.

La carrera horitzontal no és, en sí mateixa, una novetat. La veritable novetat de l'Avantprojecte rau en la seva voluntat d'implementació concreta, sistemàtica i universal per a totes les administracions públiques catalanes, i en la seva vinculació directa amb un nou model de gestió. Segons el redactat de l'Avantprojecte, els aspectes innovadors són:

- a. El nou sistema de carrera horitzontal està dissenyat per substituir l'antic sistema de reconeixement i consolidació de grau personal. La Disposició Transitòria Tercera de l'Avantprojecte estableix que el sistema de grau personal es mantindrà



vigent només "fins que no s'implementi la carrera professional horitzontal". Això suposa un canvi de paradigma.

- b. La progressió en els trams de la carrera horitzontal no serà automàtica per antiguitat. S'exigeix explícitament una "avaluació favorable de l'acompliment" i valora l'expertesa i l'aportació de valor. Això connecta directament la promoció amb el rendiment objectiu, una de les grans apostes de la reforma.
- c. L'Avantprojecte pretén crear un sistema comú o, com a mínim, amb criteris homogenis per a totes les administracions públiques catalanes (Generalitat, ens locals, universitats). L'Article 79.8 facultaria el Govern per determinar criteris comuns per "facilitar la mobilitat interadministrativa i el reconeixement mutu dels diferents trams".

En conclusió, si bé el concepte ja existia, la innovació de l'Avantprojecte és passar de la previsió legal genèrica a un model concret, universal per a Catalunya, i basat en el mèrit i el rendiment avaluat, en substitució d'un sistema anterior més lligat a l'antiguitat.

v) Modernització dels Instruments de Gestió

L'Avantprojecte busca flexibilitzar les eines tradicionals de gestió. Les Relacions de Llocs de Treball (RLT) se simplifiquen per fer-les més àgils. A més, es preveu la possibilitat de crear instruments de gestió complementaris més flexibles per adaptar-se amb més facilitat a les necessitats organitzatives canviants, incloent-hi la gestió de llocs de caràcter temporal o conjuntural.

Les eines de gestió de personal que l'Avantprojecte modernitza ja tenien una llarga tradició en la normativa de funció pública. És evident que, a dia d'avui i des de fa molt temps, les Relacions de Llocs de Treball (RLT) són l'instrument clàssic d'ordenació dels RRHH a les Administracions Públiques. No només perquè estaven previstes a l'art. 74 del TREBEP i a la normativa catalana anterior, com l'art. 29 DLeg 1/1997, i també en la normativa reglamentària local (Decret 214/1990), entre altres. Igualment, la planificació de recursos humans també té antecedents. L'article 69 Decret legislatiu 1/1997 ja parlava dels "plans d'ocupació" per a l'òptima utilització dels recursos humans

La innovació doncs no l'hem de trobar en la creació d'aquestes eines, sinó en la seva profunda modernització, flexibilització i enfocament estratègic.

L'Avantprojecte reconeix la rigidesa de les RLT tradicionals. Per això, segons l'article 43, crea els "instruments de gestió dels llocs de treball" com una eina complementària i més flexible. Com s'indica a l'exposició de motius, es busca que aquests instruments permetin "adaptar-lo amb molta més facilitat a les seves necessitats organitzatives".

Per altra banda, l'Avantprojecte va més enllà dels antics "plans d'ocupació", sinó que aborda els Plans de recursos humans (estratègics i operatius), establint l'obligació per a les administracions d'aprovar-ne un com a mínim cada quatre anys. Aquests plans



haurien tenen un contingut molt més ampli i estratègic, incloent anàlisi de càrregues, identificació de perfils, previsions sobre teletreball, mesures de mobilitat, etc. Tot i així, a la pràctica, hi ha un alt risc de falta de compliment generalitzat d'aquest propòsits, especialment pel que fa el sector públic local.

Igual que amb la carrera horitzontal, un dels objectius principals és establir un marc comú per a totes les administracions públiques catalanes, tal com es desprèn de l'objecte i principis de la llei (articles 1 i 2). Això busca superar la dispersió normativa i facilitar la coordinació i la mobilitat.

En resum, l'Avantprojecte no inventa la carrera horitzontal ni les eines de gestió de personal, però sí que les transforma de manera substancial. La principal innovació és la creació d'un model integral, homogeni i modern per a tota l'ocupació pública catalana, on la carrera professional es vincula al rendiment i les eines de gestió de personal.

2. Reptes Jurídics i consideracions crítiques

Junt a l'Avantprojecte també s'ha donat a conèixer l'informe jurídic final de l'Assessoria Jurídica, quin posa de manifest diverses qüestions clau que podrien condicionar la tramitació i l'eficàcia de la futura llei:

- A) **Absència de negociació sindical en sentit formal formal:** L'informe jurídic reitera que, tot i haver existit un "espai de diàleg" amb els sindicats, aquest no substitueix el tràmit preceptiu de negociació sindical formal exigint per l'article 37.1 del Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (TREBEP). L'argument de la unitat impulsora sobre la inexistència d'una mesa de negociació comuna per a totes les administracions catalanes no s'accepta com a eximent. Aquesta omisió constitueix un vici de procediment en la fase pre-legislativa que, si bé probablement no comportaria la nul·litat de la llei un cop aprovada pel Parlament, sí que pot suposar un incompliment de les regles de bon govern i podria generar conflictivitat en la seva aplicació.
- B) **Interdependència normativa amb la Llei de l'EAPC:** L'Avantprojecte atorga funcions essencials a l'EAPC per a implementar, però la regulació específica d'aquesta entitat es tramitarà en una llei separada. L'informe jurídic adverteix i posa de relleu del risc d'incertesa jurídica si l'aprovació d'ambdues normes no es produeix de manera coordinada. Les previsions de l'Avantprojecte podrien quedar sense eficàcia pràctica si la futura llei de l'EAPC no s'ajusta a les competències que ara se li atribueixen. Per això, es recomana incloure disposicions transitòries que regulin aquesta situació per evitar buits normatius.



C) Justificació del silenci administratiu desestimatori: La Disposició Addicional Divuitena estableix el silenci administratiu negatiu per a determinats procediments en matèria de personal, inclosos els de selecció i provisió. L'informe jurídic aclareix que aquesta no és una conseqüència automàtica, sinó una excepció voluntària a la regla general del silenci positiu. La seva justificació rau en la necessitat de salvaguardar els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23.2 i 103 CE), ja que un silenci positiu podria generar drets d'accés a la funció pública sense la deguda concurrència competitiva. Endemés, i malgrat l'anterior, escau afegir que en matèria de silenci administratiu es detecten també algunes incoherències que podrien estar ja superades, com per exemple el fet de pretendre el silenci negatiu de sol·licituds de perllongament de permanència en el servei actiu, quan el Tribunal Suprem ve postulant el contrari (vid. STS, Sala Tercera, nº 1638/2023 de 5 de desembre), i en qualsevol cas, és quelcom que reverteix en contra del deure d'eficàcia i el dret a obtenir una resposta motivada d'aquesta mena de resolucions, que resulta una exigència del propi TRLEBEP (art. 67.3) i el mateix contingut de l'Avantprojecte (art. 73), i tampoc sembla que estigui justificat en aquest cas el fet d'establir un silenci desestimatori.

Amb independència de l'anterior, i a nivell de mesures de control de la temporalitat, l'Avantprojecte resulta altament imprecís, a través d'una genèrica Disposició Addicional Segona que tant sols determina que les AAPP són responsables de complir i vetllar pel compliment de la normativa sobre temporalitat (ja sigui funcional o laboral), deixant-ho als seus respectius "criteris d'actuació". No estableix res de nou ni innova tampoc el contingut pràctic del TRLEBEP en aquesta matèria, ja que no s'estableixen tampoc mesures concretes sancionadores, perdent-se doncs una oportunitat de poder determinar legislativament mesures sancionadores específiques, a la llum dels propòsits de la Directiva Comunitària i Acord Marc, i la darrera jurisprudència del TJUE.

Com a omissions en la ordenació dels RRHH del segle XXI, es vol destacar que l'Avantprojecte perd també una oportunitat de regulació o previsió de mesures positives amb el propòsit de mantenir talent sènior al sector públic català, trobant-se a faltar mesures o incentius per a professionals del sector públic de gran bagatge, experiència i capacitat pel servei públic, simplement recollint el mandat de prohibició de discriminació per raó d'edat, però ja com un principi genèric d'actuació, inspirat en la regulació bàsica i també en el propi marc constitucional.

3. Altres novetats d'interès



Hi ha també algunes altres bateria de mesures i plantejaments interessants continguts en l'Avantprojecte, i en signifiquem dues de rellevants:

- **Règim jurídic del personal laboral indefinit:** La disposició addicional primera estableix, per primera vegada, un règim jurídic per al personal laboral indefinit no fix per sentència judicial i per al personal laboral fix condicionat (procedent de subrogacions). Aquesta mesura aporta una seguretat jurídica necessària a situacions laborals consolidades en el sector públic.
- **Introducció del teletreball:** L'articulat preveu el teletreball com a modalitat de prestació dels serveis a distància, precisant que ha d'ésser expressament autoritzat, el caràcter voluntari i reversible, sempre supeditat a les necessitats del servei, sense esdevenir un dret dels empleats públics. Es reforça el contingut obligacional, establint la màxima diligència del personal que presti aquest serveis, al igual que els que els prestin de manera presencial.
- **Creació del Portal de l'Ocupació Pública Catalana:** Es pretén crear un portal únic per centralitzar i donar publicitat a totes les ofertes de treball de les administracions públiques catalanes, millorant la transparència i facilitant l'accés a la ciutadania.

4. Mirada al sector públic local

Ja hem dit que l'Avantprojecte no és una norma exclusiva per a la Generalitat de Catalunya, sinó que neix amb la vocació de ser un marc legal comú per a totes les administracions públiques catalanes. Això inclou de ple els ajuntaments, consells comarcals, diputacions i els seus organismes dependents. Aquesta voluntat homogeneïtzadora, però, es modula amb un respecte explícit a l'autonomia local.

L'Avantprojecte busca superar la dispersió normativa actual, amb una pretesa unificació de conceptes i trobar una base comuna a Catalunya. Tanmateix, la llei preserva els espais propis de l'autonomia local i universitària i les habilita per desenvolupar i implementar les seves pròpies polítiques de gestió dels recursos humans. Això implica que, sobre la base comuna de la llei, cada ajuntament o consell comarcal podrà adaptar els instruments a les seves necessitats específiques, sempre dins del marc general.

Un dels propòsits de la nova llei és que les entitats locals hauran d'adaptar les seves Relacions de Llocs de Treball (RLT) cap al nou model, que les simplifica. A més, podran crear "instruments de gestió dels llocs de treball" complementaris i més flexibles per a necessitats temporals o canviants, i també l'obligació d'aprovar plans de recursos humans (estratègics i operatius) com a mínim cada quatre anys. Aquests plans van més enllà dels antics "plans d'ocupació" i exigeixen una anàlisi profunda de càrregues de treball, perfils necessaris, teletreball, etc.



Precisament, un dels grans desafiaments serà la permeabilització del sector local en aquests propòsits. Per a fer-ho, l'Avantprojecte preveu mesures de suport, com l'establiment d'assessorament i assistència tècnica per a les administracions locals amb menor capacitat econòmica i de gestió (en puritat, no s'innova del marc actual, on ja hi ha suport *ex lege* al sector públic local i municipal), i es flexibilitzen algunes obligacions per als municipis de menys de 5.000 i de 20.000 habitants (Disposició Addicional Sisena).

La mobilitat interadministrativa també es veuria impactada dels propòsits de la Llei, doncs un funcionari d'un ajuntament podrà obtenir una acreditació gestionada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) que l'habilitarà per moure's a un lloc de treball a la Generalitat, una universitat o un altre ens local.

Pel que fa les oportunitats de carrera, s'obre un ventall de possibilitats per al desenvolupament professional del personal local, que fins ara estava molt més limitat a la promoció interna dins de la seva pròpia entitat.

Finalment, també es preveuen mesures tendents a l'atracció de talent, com ara incentius per a provisió de llocs de treball de difícil cobertura (Disposició Addicional Setena), però que compta amb una regulació francament parca i genèrica, i fins i tot amb certs dubtes d'encaix normatiu en alguna de les mesures que s'apunten, com ara la inclusió d'un "complement específic de ruralitat", sense comptar tampoc amb un catàleg de mesures concretes, ja que es parla genèricament d'incentius "administratius, professionals o econòmics", pel que es deixa a criteri de les entitats locals rurals la definició d'aquests "incentius", que presentin problemes de cobertura. Aquesta DA7^a també sembla apuntar al teletreball com a mesura d'incentiu per a la cobertura de necessitats a l'àmbit rural de difícil cobertura quan, justament, la no presència i indisponibilitat física del personal és una part del problema operatiu i pràctic del dia a dia d'aquestes Administracions Locals. Certament, es tracta d'un problema complex, i un repte legítim a abordar, però amb poca definició normativa al respecte.

Pel que fa la carrera, cada entitat local hauria d'implementar un sistema objectiu per tal de dur a terme l'avaluació d'acompliment, el que segurament serà un repte més que considerable, i de difícil compliment.

5. Comentari crític final

L'Avantprojecte de llei que s'ha donat a conèixer representa una aposta decidida per a una transformació profunda i necessària de l'ocupació pública a Catalunya. Les seves propostes són innovadores i busquen crear una administració més eficient, professional i cohesionada. No obstant això, el seu èxit dependrà també en bona part de la capacitat per a poder resoldre adequadament els reptes jurídics assenyalats durant la seva tramitació, especialment pel que fa al compliment del tràmit de negociació sindical i a la coordinació amb la futura normativa de l'EAPC, per tal de garantir la plena eficàcia i seguretat jurídica del nou model que es pretén imprimir en alguns eixos de millora.



FERNANDEZADVOCATS

No obstant, aquest Avantprojecte, si acaba esdevenint un Llei, serà un marc general que deixa a l'aire reptes pendents en matèria de RRHH (sancions a l'abús de temporalitat, mesures de manteniment de talent sènior, etc.), però també molts altres aspectes clau pendents d'un desenvolupament reglamentari posterior, la qual cosa suposa un repte considerable. Aspectes centrals de la reforma, com la carrera professional horitzontal, l'avaluació de l'acompliment, el sistema d'acreditació per a la mobilitat o els instruments de gestió flexibles, requereixen un desenvolupament reglamentari exhaustiu per ser operatius. Per tant, atesa la comprensible complexitat i el volum de reglaments necessaris poden provocar retards significatius en l'aplicació efectiva i eficaç de les principals innovacions de la llei.

En conclusió, l'Avantprojecte de llei de l'ocupació pública catalana, tot i ser una iniciativa modernitzadora amb propostes innovadores, presenta mancances significatives en la seva tramitació i tècnica legislativa, així com també reptes importants per a la seva implementació i/o desenvolupament reglamentari. La resolució d'aquestes qüestions serà determinant per garantir la seguretat jurídica i l'eficàcia real de la reforma.

**El present article és merament divulgatiu i no suposa ni assessorament ni compromís d'actualització. Per a més informació o assessorament, contacti amb info@fernandezadvocats.es*