

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA PRESENTADA PER DIVERSES PERSONES RELATIVA AL DRET AL TREBALL (RÈGIM FUNCIONARIAL)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

El mes de març del 2022, 52 persones van presentar diferents queixes en aquesta Sindicatura en què exposaven el següent:

- Van participar en la convocatòria per a l'ampliació de borses de treball de l'Ajuntament de Barcelona (BS2021), que va tenir lloc el 19 de març, al recinte de la Fira de l'Hospitalet de Llobregat i a la Universitat de Barcelona.
- En l'execució de la primera prova, es van rebre instruccions fragmentades sobre com s'havia d'obrir el quadernet de la prova (uns es van repartir cara amunt i d'altres cara avall).
- No hi va haver un criteri uniforme respecte a la lectura de les instruccions de la primera prova. En alguns casos, no es va autoritzar a llegir els tres fulls d'instruccions de la prova abans de l'avís acústic, i per tant, ho van haver de fer descomptant el temps dels 50 minuts per fer-la.
- A les persones aspirants del sector 91-groc se les va informar que se les avisaria 10 minuts abans de l'acabament, però no va ser així.
- La prova havia de durar 50 minuts per respondre 75 preguntes. Però, a la pràctica, es van restar 5 minuts al temps establert. Es tractava d'una prova complicada de fer en 50 minuts i, per tant, restar 5 minuts tenia un impacte important.
- La prova era eliminatòria i, per superar-la, era necessari obtenir 32,5 preguntes. La majoria de persones aspirants no van superar les 30 respostes.

- El temps d'execució de la prova no estava ben calculat, l'execució de les instruccions de les proves podia induir a error i a fer perdre un temps molt important, i la disminució de 5 minuts del temps era molt gran en comparació amb el temps final.
- Va resultar difícil haver de llegir exemples i, a mitges, omplir els fulls de resposta i els quadernets, ja que no es podien endur. En canvi, sí que es podien endur els quadernets d'altres proves, a fi de comprovar si les preguntes s'havien formulat correctament, o per fer-ne l'autocorrecció.
- L'exercici de llengua estrangera era incorrecte i es va haver de refer en el moment d'executar-lo.
- Es va incomplir el principi d'adequació entre els continguts dels processos selectius i les funcions per desenvolupar perquè es va fer la mateixa prova per a les diverses categories professionals convocades.
- El procés d'accés a la borsa no quedava definit amb relació a altres borses ja iniciades, i les que estaven en procés, pendents de valoració de mèrits de diversos processos d'oferta pública convocats.
- L'espai on es van fer les proves no reunia els requisits mínims de seguretat i salut: il·luminació insuficient i també un full de respostes de color molt fluix que dificultava veure els números de les respostes, temperatura inadequada, incompliment de les distàncies de seguretat entre les persones organitzadores i les aspirants, la qual cosa podia ocasionar desconcentració, i impossibilitat de fer ús dels lavabos durant moltes hores.
- No es van respectar les adaptacions per a les persones aspirants amb baixa visió o ceguesa, i moltes d'elles van haver de renunciar a la realització dels exercicis.
- Algunes persones que van assistir a les proves tenien responsabilitats públiques a l'Ajuntament de Barcelona. Especialment el cas d'un càrrec electe que exercia com a regidor del consistori, formant part del Consell Municipal, que és l'òrgan que dirigeix el Departament de Gestió de Recursos Humans.
- En definitiva, hi havia la percepció que havia estat un procés poc clar i desproveït de garanties.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a la **Gerència de Persones i Desenvolupament Organitzatiu** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 30 de març de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 5 de juliol de 2022, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

Les instruccions de les proves es van traslladar per escrit, abans de les proves i de manera conjunta amb cadascun dels exercicis. La informació està disponible en tots els casos a la seu electrònica municipal en la convocatòria d'aquestes borses. La informació per sincronitzar el temps es va donar a les quasi 8.000 persones aspirants.

- A la Fira, mitjançant la megafonia.
- A les aules de la UB, mitjançant la lectura de les instruccions per part dels mateixos caps d'aula.

En cap instrucció escrita, ni en les comunicades per la megafonia, es va indicar que s'avisaria un temps abans de l'acabament de la prova psicotècnica. Aquesta confusió pot derivar-se del fet que persones aspirants esperessin un anunci com en altres proves de contingut. El temps va ser, en tots els casos, l'estipulat a les instruccions per a les 8.000 persones aspirants.

Abans de l'execució de la prova de llengua, es va comunicar, per megafonia i a les aules de la UB, que es repartiria un full per substituir la primera pàgina de la prova de llengua anglesa, mal fotocopiada.

Amb les instruccions donades per megafonia es va informar que disposaven de 50 minuts per fer la prova, es va cronometrar la prova i es van exhaurir els 50 minuts. Les instruccions van ser sincronitzades per a totes les persones aspirants.

El quadernet de la prova psicotècnica té propietat intel·lectual. És una prova baremada i contrastada amb una àmplia mostra de població, i la fan servir per a ús, no en compra. Així, aquest quadernet no es distribueix en cap procés selectiu on es fan servir aquest tipus de proves. En la resta de proves, es permet endur el quadernet, el full autocopiador, i presentar al·legacions d'acord amb les bases.

A les proves es van presentar quatre persones amb adaptacions visuals:

- Dues persones invidents que van fer servir l'adaptació JAWS per a la lectura de la prova.
- Una persona amb visió reduïda que va fer servir l'adaptació Zoom Text per a la lectura de la prova.
- Una persona amb visió reduïda que va fer servir l'ampliació del lector de documents PDF per ampliar la prova.

Totes les adaptacions segueixen el criteri fixat als informes EVO emesos pel Departament de Drets Socials. Les proves que es van fer amb JAWS i Zoom Text van tenir la col·laboració d'una persona tècnica de l'ONCE, que va assistir les persones aspirants durant la prova.

Aquesta persona va corregir algunes incidències que es van produir i es va aturar el temps de la prova perquè es desenvolupés igual que per a la resta d'aspirants. Tres de les quatre persones van abandonar la prova durant el temps destinat al psicotècnic. La persona que va acabar totes les proves està a la llista de persones aprovades i pendent de les entrevistes que s'iniciaran al mes de juny del 2022.

Totes les persones aspirants reunien els requisits de participació previstos a les bases de la convocatòria i havien de ser admeses. No hi ha cap causa d'incompatibilitat entre la condició de membre electe del consistori, independentment de la responsabilitat que s'ostenti al Govern municipal, i la participació en els procediments d'ampliació de borses de treball de diferents categories de l'Ajuntament de Barcelona.

La causa d'incompatibilitat prevista a l'article 178.2.b) de la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG), així com la resta de causes previstes a la normativa electoral i a la de funció pública, es plantejaran quan eventualment es proposi un nomenament i aquest sigui acceptat.

A la seu electrònica es disposa dels resultats de les proves; 5.329 persones van superar l'exercici psicotècnic, encara que part d'elles no van superar la nota de tall de la prova ofimàtica.

CONSIDERACIONS

1. Proves d'accés a la borsa de treball de l'Ajuntament de Barcelona celebrades l'any 2022

Un total de 52 persones denunciaven manca de transparència, claredat, i una organització deficient en el desenvolupament de les proves d'accés a la borsa de treball de l'Ajuntament de Barcelona, que van consistir en la realització d'exercicis tipus test.

En els processos selectius s'ha generalitzat l'ús d'aquest tipus de proves, atès l'increment del nombre de persones que hi assisteixen. En el cas objecte d'estudi, va ser admesa la sol·licitud de participació de 16.211 persones.

Les proves tipus test, d'una banda, en faciliten la realització i correcció, i d'altra banda, comporten l'eliminació de la subjectivitat i la discrecionalitat dels òrgans de selecció, ja que les preguntes i respostes estan predeterminades.

Ara bé, per tal de garantir els principis que regeixen l'accés a la funció pública i garantir la seguretat jurídica de les persones aspirants, cal, a més, dissenyar els exercicis adequats i organitzar la pràctica de les proves de manera transparent.

2. El desenvolupament del test aptitudinal en aquestes proves d'accés

Les persones promotores de les diverses queixes coincidien a denunciar una sèrie d'incidències que podien posar en risc els principis bàsics d'igualtat de condicions i d'oportunitat, elementals en qualsevol procés selectiu, i que no garantien la seguretat jurídica de les persones aspirants.

Els motius principals de queixa es referien a l'exercici del test aptitudinal.

La incidència més destacada era que **no es va exhaurir el temps previst a les bases de la convocatòria per fer la prova**. També s'havien produït diferències molt significatives en la gestió del temps per fer aquesta prova en els diversos sectors en què es duia a terme. Aquesta circumstància s'agreuava amb la seva complexitat i la dificultat d'executar totalment la prova en el temps estipulat.

L'informe municipal es limita a afirmar que es van exhaurir els 50 minuts previstos. Ara bé, crida l'atenció que aquest aspecte hagi estat objecte de queixa de la majoria de les 52 persones que han demanat la intervenció de la Sindicatura de Greuges. Segons les versions que oferien, la prova va acabar 5 minuts abans del temps previst. Cal tenir en compte que a la prova estava permès l'ús de rellotges de polsera analògics a les persones aspirants i que, per tant, elles mateixes podien tenir un control sobre el temps emprat per fer la prova.

Així mateix, a diferència de la resta de proves, en aquest cas no estava previst avisar les persones participants 10 minuts abans que acabés el temps. Aquest aspecte es troba recollit al document que contenia les instruccions a seguir per al desenvolupament de les proves. Per tant, les persones aspirants van tenir accés a aquesta informació. Però sorprèn a aquesta institució que l'Ajuntament no hagi justificat el canvi de criteri vers la resta d'exercicis, en què es preveia avisar les persones aspirants quan restessin 10 minuts per a l'acabament de la prova. Precisament, segons les persones participants, el test aptitudinal era d'una complexitat considerable, i amb el temps previst a les bases pràcticament era impossible acabar-lo. **Desconeixem els motius pels quals, respecte a aquesta prova, es va considerar oportú no donar aquest preavis.**

Un altre criteri que va diferenciar aquesta prova de la resta va ser la impossibilitat de disposar del quadernet i del full de respostes posteriorment, a fi de conèixer els errors i encerts, i poder analitzar si les preguntes estaven formulades de manera correcta. En aquest punt, convé dir que **no disposar de la propietat intel·lectual d'aquella prova**, tal com justifica l'Ajuntament, **va ocasionar una manca de transparència i de seguretat jurídica a les persones aspirants**, ja que va dificultar el dret a formular recursos contra la prova. Així mateix, va impedir conèixer el nivell personal d'assoliment de resultats i presentar reclamacions si hagués convingut.

Tampoc deixa de sorprendre el fet que **totes les persones aspirants, amb independència de la categoria professional a la qual optessin, fessin la mateixa prova**. En aquest sentit, cal dir que les aptituds i capacitats avaluables són diferents en uns i altres grups professionals.

En aquest punt, considerem adient recordar que, d'acord amb el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, que aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP):

Article 61.2

“Els procediments de selecció han de cuidar especialment la connexió entre el tipus de proves que s’han de superar i l’adequació a l’acompliment de les tasques dels llocs de treball convocats, incloses, si s’escau, les proves pràctiques que siguin necessàries.”

Respecte d’això, les bases de la convocatòria no contenien els criteris de puntuació d’aquesta prova per als diversos grups professionals, tot i que l’Ajuntament va aplicar valoracions diferents. Per tant, **tampoc quedava clar quin era el sistema de qualificació**. Segons les bases de la convocatòria:

“Consistirà en la realització d’un test psicotècnic tipus test adreçat a avaluar les capacitats aptitudinals de la persona aspirant: aptitud verbal, capacitat d’atenció, aptitud numèrica, raonament abstracte i capacitat espacial. Cada pregunta tindrà quatre alternatives de resposta de les quals només una serà correcta, les preguntes no contestades no restaran i les respostes errònies descomptaran una tercera part del valor d’una resposta correcta. Aquesta prova tindrà caràcter eliminatori i es qualificarà fins a 65 punts. **La puntuació mínima per superar-la serà de 32,5 punts.**”

De fet, algunes de les persones que van presentar queixa manifestaven no haver respost el nombre de preguntes necessàries per arribar a aquesta puntuació, en canvi van superar l’exercici.

Recordem la doctrina jurisprudencial sobre la transparència i publicitat en l’àmbit dels processos de concurrència. Segons el Tribunal Suprem, **el principi de publicitat exigeix que els criteris d’actuació del tribunal qualificador siguin precedents a la realització de la prova**, i notificats als aspirants, atès que només així es garanteix el principi de seguretat jurídica (STS 1046/2022, de 20 de juliol de 2022).

Arran de tots aquests aspectes tractats, la Sindicatura entén la percepció de les persones aspirants que la prova no va ser transparent, i que estava dissenyada per fer un triatge massiu inicial, atès l’alt nombre de persones que estava previst que hi participessin.

3. El dret fonamental a accedir a un lloc de treball públic en igualtat de condicions

Aquesta Sindicatura considera que l’informe municipal no justifica suficientment totes les incidències manifestades per les persones aspirants amb relació al desenvolupament d’aquesta prova, i que podien haver afavorit alguns aspirants respecte a d’altres.

Convé recordar que la Constitució espanyola reconeix el dret fonamental d’accedir en condicions d’igualtat a les funcions i els càrrecs públics (art. 23.2). També està

reconegut aquest dret en l'àmbit internacional (art. 21.2 de la Declaració universal de drets humans de les Nacions Unides, i art. 25 del Pacte internacional de drets civils i polítics).

Tal com ha reiterat el Tribunal Constitucional en diverses sentències (10/1998, 107/2003 o 30/2008), **la determinació de quines han de ser les proves d'accés i la forma com es desenvoluparan forma part del dret a accedir a la funció pública en condicions d'igualtat.**

4. L'ordre de les persones aspirants en la constitució de les borses de treball definitives

Moltes de les persones que van participar en aquesta convocatòria, prèviament ho havien fet a l'oferta pública per accedir a places estructurals de diferents categories professionals que encara no s'havien resolt.

En aquests casos, l'Ajuntament no havia informat sobre el criteri de configuració i ordenació de les borses de treball.

Aquest ordre està establert al document municipal Acord de la Comissió de Seguiment de "l'Acord de condicions de treball dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona", sobre la constitució i el funcionament de les borses de treball. Segons aquest document:

"Cada borsa de treball s'integra per una relació ordenada de persones que componguin la borsa per a cada categoria, per ordre dels blocs següents:

Bloc A) Les persones que ja han prestat serveis a l'Ajuntament, organismes autònoms i ens instrumentals municipals adherits a l'acord.

Bloc A1) Les persones que ja han prestat serveis i que han entrat a formar part d'una altra borsa de diferent categoria, i que han cessat voluntàriament del nomenament de la categoria inicial, en què eren interins d'estructura, ocupant una vacant estructural, i ocupen aquest lloc durant un termini mínim de 2 anys, per prestar serveis com a funcionaris interins o amb contractes laborals temporals en un altra categoria, i aquest nomenament ha acabat per alguna de les causes legalment establertes.

Bloc B) Les persones que, en acabar l'últim procés selectiu mitjançant convocatòria pública de la categoria, l'hagin aprovat sense obtenir plaça.

Bloc C) Les persones que superin la convocatòria d'un procés selectiu convocat a l'efecte de constituir o ampliar una borsa i que no estiguin als blocs A o B."

Ara bé, es considera imprescindible que aquests criteris estiguin publicats de manera que qualsevol persona participant pugui accedir-hi fàcilment.

5. La participació de persones amb discapacitat en el procés selectiu

Una altra de les qüestions plantejades en els escrits de queixa a la Sindicatura és la manca d'adaptació de les proves per a persones amb dificultats visuals.

Cal recordar que el Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, defineix el terme *ajustos raonables* de la manera següent:

Article 2 m)

“Són les modificacions i adaptacions necessàries i adequades de l'ambient físic, social i actitudinal a les necessitats específiques de les persones amb discapacitat que no imposin una càrrega desproporcionada o indeguda, quan es requereixin en un cas particular de manera eficaç i pràctica, per tal de facilitar l'accessibilitat i la participació i per garantir a les persones amb discapacitat el gaudi i l'exercici, en igualtat de condicions amb les altres persones aspirants, de tots els drets.”

La norma dedica el títol II, capítol I, al dret a la igualtat d'oportunitats, i estableix com a vulneració d'aquest dret l'incompliment de l'obligació de fer ajustos raonables, així com l'incompliment de les mesures d'acció positiva legalment establertes. Alhora, fixa mesures per evitar la discriminació, les quals tenen per finalitat prevenir o corregir que una persona sigui tractada de manera menys favorable que una altra, en una situació anàloga, per motiu de la seva discapacitat.

També és necessari esmentar, tal com disposa el TREBEP, que correspon a cada administració pública adoptar les mesures necessàries per establir les adaptacions i els ajustos raonables de temps i mitjans en el procés selectiu (art. 59.2).

Tal com s'informa a la resposta municipal, es van prendre les mesures necessàries per permetre la realització de la prova en condicions d'igualtat, a les persones que necessitaven una adaptació pel fet de patir una discapacitat visual. De fet, la Sindicatura no ha recollit queixes de persones directament afectades per aquestes circumstàncies.

6. La participació en el procés selectiu de persones amb responsabilitats públiques a l'Ajuntament de Barcelona

Algunes persones es qüestionaven la idoneïtat que persones que tenien responsabilitat pública al consistori fossin aspirants en aquest procés selectiu. Aquesta circumstància va tenir un ressò mediàtic important, i va conduir a la renúncia d'un dels regidors aspirants.

És cert que, a priori, cal admetre la seva participació si es reuneixen els requisits establerts a les bases de la convocatòria.

Després, **en el cas hipotètic de superar el procés selectiu i rebre la proposta de nomenament com a funcionaris interins, seria el moment de considerar la causa d'incompatibilitat** que preveu la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general (LOREG), amb el resultat d'haver d'optar entre continuar com a càrrec electe, o bé acceptar el nomenament com a funcionari interí. Recordem que, respecte d'aquest assumpte, la llei preveu com a causa d'incompatibilitat de la condició de regidor o regidora:

Article 78.2.b)

“Directors de serveis, funcionaris o personal restant en actiu de l'Ajuntament respecte i de les entitats i establiments que en depenen.”

Ara bé, com diem, en un primer moment no hauria estat adequat no admetre'l al procés selectiu, ja que **la simple expectativa de ser nomenat funcionari interí no suposa una incompatibilitat.**

Tot i això, la Sindicatura entén que és una situació inhabitual i que pot generar recels a la resta de persones aspirants pensar que altres persones aspirants es poden trobar en una posició de privilegi. En aquest sentit, hauria calgut reforçar la transparència del procés per garantir el dret a accedir-hi en condicions d'igualtat respecte a la resta de persones participants.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de la Gerència de Persones i Desenvolupament Organitzatiu pel que fa al desenvolupament i organització de les proves de selecció per constituir les borses de treball no ha estat prou transparent i adequada per garantir la seguretat jurídica de les persones aspirants.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a la Gerència de Persones i Desenvolupament Organitzatiu** que, en properes convocatòries en les quals es prevegi una participació massiva, s'implementin mesures i cauteles suficients per tal que el desenvolupament i l'organització de les proves garanteixin l'accés al treball públic en condicions d'igualtat de totes les persones aspirants.

- **Recomanar a la Gerència de Persones i Desenvolupament Organitzatiu** que, en propers processos selectius, adquireixi la propietat intel·lectual de les proves, a fi de garantir la transparència del procés i la seguretat jurídica de les persones aspirants.
- **Recordar a la Gerència de Persones i Desenvolupament Organitzatiu** que, amb relació a l'elaboració de bases de convocatòria d'oferta pública, el principi de publicitat exigeix que els criteris d'actuació del tribunal qualificador siguin precedents a la realització de la prova, i notificats als aspirants, a fi de garantir el principi de seguretat jurídica.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.