

EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO).– II. EL NECESARIO ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA RESPONSABILIDAD DE LAS COMUNICADES AUTÓNOMAS.– III. LA CLAVE TERRITORIAL COMO ELEMENTO PARA AFRONTAR CON ÉXITO LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: LA NECESARIA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.– IV. LAS OPCIONES DE CAMBIO PLANTEADAS TRAS LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO Y LAS OPORTUNIDADES QUE ABRE EN MOMENTOS DE DIFICULTADES.– V. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: El trabajo que se presenta constituye una reflexión sobre los retos y dificultades que presenta la gestión del empleo público local en estos momentos en que, sin haberse desarrollado el EBEP, y con ello el esfuerzo transformador que éste representa, subsisten en el sistema de empleo público local muchas de las rémoras que han dificultado, al menos hasta ahora, una adecuada gestión de los recursos humanos en los gobiernos locales.

Palabras clave: empleo público local; déficits de gestión; desarrollo de legislación básica; crisis económica; oportunidades; retos.

ABSTRACT: The work presented is a reflection on the challenges and difficulties in the management of local public employment in these times when, without having developed the EBEP, thereby transforming the effort it represents, remain in the public employment system many local remoras have hampered, at least so far, adequate human resource management in local government.

Key words: local public employment; management problems; development of basic legislation; economic crisis; opportunities; challenges.

I. INTRODUCCIÓN: LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO)

No son tiempos fáciles. Para nadie, pero menos para todos aquellos que, como la cigarra, confiaron en ingresos fáciles y especulativos y en una visión cortoplacista la articulación de las instituciones responsables de las políticas públicas locales. De aquellos barros estos lodos.

Todavía hoy, y tras varios años desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos, salvo honrosas excepciones, en el limbo de la definición de un modelo de empleo público que, de acuerdo con nuestra Constitución y el bloque de constitucionalidad, requiere no sólo el impulso de reforma del legislador básico, sino la contribución leal y coherente del legislador autonómico y de la colaboración de los entes territoriales locales para la efectiva implantación del modelo. Los efectos de esta, seguramente irresponsable, actitud es que nuestro modelo de empleo público local sigue apareciendo —si de una foto fija se tratase— como insuficiente, rígido, uniforme y, en suma, no favorecedor de una mayor eficiencia en la gestión (sirvan de botón de muestra los procesos de externalización y privatización de amplios sectores del empleo público realizados por tirios y troyanos) (1).

Y es que la realidad en que se desenvuelve la gestión de recursos humanos en nuestros Gobiernos locales, como es notoriamente conocido, presenta amplios y diversos déficits agravados, ahora, por una situación económica que ha acabado por poner de manifiesto la irresponsabilidad de más de un gestor público. Las dificultades en la gestión cotidiana de este sector estratégico de actuación para disponer de un buen gobierno de la comunidad local, el sobredimensionamiento de las plantillas, la patología que muestran los procesos selectivos cuando se celebran, la inexistencia de planificación alguna, la ausencia de carrera profesional, incentivos y política retributiva (cuando alcanza a

(1) Y, desde luego, eso no lo ha salvado la denominada «laboralización» del empleo público, especialmente importante numéricamente en el régimen local, ya que la flexibilidad de este régimen es puro misticismo cuando lo confrontamos con los convenios y la práctica cotidiana y, al menos hasta el momento, sólo confusión, diversidad de regímenes jurídicos y fuente de desigualdad ha sido su balance. La Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico para el Empleado Público, aunque como es lógico en forma más mesurada, coincide en lo problemático del actual sistema y así apunta que: «...lo cierto es que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes en el empleo público, que no siempre se apoya en razones funcionales (de hecho pueden encontrarse funcionarios y contratados laborales que realizan funciones idénticas incluso en una misma Administración), plantea problemas de gestión de personal, ya que es necesario tener en cuenta marcos legales distintos cuando se determinan o negocian sus condiciones de empleo o se distribuyen las funciones. También supone algunas inevitables desigualdades de trato que, a su vez, generan sentimientos de diferenciación o de agravio comparativo que perjudican el clima laboral en el seno de la Administración y, por tanto, la eficacia de los servicios».

pagar la nómina), así como la larga serie de conflictos jurisdiccionales en que se ven inmersas nuestras entidades locales, entre otras patologías que resultan un punto común entre quienes conocen el sector, son la mejor muestra de que, en su momento, no se han realizado las tareas y que ahora, en septiembre y cuando las urgencias aprietan, habremos de enfrentarnos a realizar, esperemos que no de forma improvisada, lo que en tiempos de bonanza hubiese sido quizás menos traumático de afrontar.

Lo cierto es que, si indagamos en esa realidad, en la auténtica realidad de nuestras entidades locales permítasenos la repetición, puede decirse como algún autor ha subrayado, que ha habido una desgana «políticamente compartida» de encontrar soluciones a los problemas y conflictos que en éstas se generan y que, como bien saben los gestores de recursos humanos en este ámbito y las organizaciones sindicales presentes en el mismo, no son pocos ni encuentran fácil respuesta en el marco jurídico actual (2). Hay, a pesar de que cueste reconocerlo, demasiados intereses creados para poder creer que verdaderamente se quieren encontrar soluciones a los problemas que se plantean cotidianamente. Y esto, como se podrá imaginar fácilmente, en nada ayuda a la mejora de la institucionalización del país en momentos en que la confianza en nuestras instituciones, financieras por supuesto pero no sólo, es clave para la superación de las dificultades actuales.

El sistema normativo tampoco ha ayudado mucho a mejorar la situación. Junto al denso, y a veces contradictorio y confuso, marco de regulación heterónoma procedente de los títulos competenciales relativos al empleo público del Estado y de las CCAA (3), ha de añadirse la que derivaba de la normativa básica y autonómica de régimen local que, con carácter general, poco ha añadido. Mejor no poner ejemplos (4).

(2) Uno de los pocos estudios empíricos realizados en la gestión de los recursos humanos de las entidades locales se ha hecho en Andalucía. Y sus datos son más que indicativos de lo que se expone en el texto. Véase ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (2003)

(3) Precisamente, por ello, se entiende perfectamente que la Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público haya señalado, coincidiendo en el diagnóstico con los expertos en gestión de recursos humanos que «...en la mayoría de las Entidades locales es muy difícil aplicar los sistemas e instrumentos de gestión de recursos humanos, concebidos para Administraciones más voluminosas, y que requieren el empleo de nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de recursos humanos que no están al alcance de aquéllas. Por ejemplo, no tiene sentido aprobar planes de empleo en los pequeños municipios, que incluso tienen dificultades para aprobar periódicamente sus ofertas de empleo público y hasta para mantener actualizados sus registros de personal».

(4) Al menos en los déficit normativos relativos a esta normativa y a los que debe atribuirse también alguna responsabilidad en la patología denunciada, la Comisión para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público, coincidió con los planteamientos aquí realizados. A juicio de ésta «...los casi dieciocho años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 9/1987

Y todo ello, con una escasa inversión en la gestión de recursos humanos —dejando a salvo los irrazonables incrementos de plantillas y lo convenios y acuerdos pantagruélicos e injustificados sin lograr a cambio mejoras organizacionales significativas— que ha sumido en un cierto caos sobre todo organizacional (resulta extremadamente difícil encontrar en sus plantillas y puestos de trabajo dosis suficientes de racionalidad y orientación estratégica alguna), la actuación en este ámbito a gran parte de nuestros Gobiernos locales. Y no me refiero ahora a pequeños y medianos municipios. Pero no pasa nada, la hasta estos momentos autocomplacencia generalizada de lo conseguido ocultando las deficiencias en esta materia, las invenciones copiadas e inservibles de aparentes modelos de nueva gestión basados, a los más, en simples reformas puntuales cuyo éxito está por demostrar, el incremento exponencial, en demasiados casos, de las plantillas de personal eventual al que ahora se han añadido los «pseudodirectivos» de la infausta Ley de Modernización del Gobierno Local (5), si que parecen merecer un incremento del gasto. El que se haya presentado necesario y, hasta ahora, sin aparentes límites (cosas de la política, según algunos) y que no haya servido en nada para solucionar los graves problemas acumulados y de los que todos los actores son, en mayor o menor medida, responsables, sí que parece que es un argumento ahora superado cuando se torna en demasiado cierto el refrán español que predice que «a la corta y a la larga el burro cae con la carga».

Las quejas, desde luego, son constantes y por todos, vienen de los políticos responsables y sus gestores, que los hay y muchos; de los responsables sindicales que ejercen su labor con seriedad y rigor, que también los hay y muchos; del personal al servicio de las entidades locales y, lo que es más grave aún, de la propia ciudadanía destinataria última del quehacer de nuestras Administraciones públicas que, con excesiva frecuencia, se ha de preguntar atónita cuando algún hecho adquiere notoriedad pública ¿Cómo es posible? También los estudiosos que se han acercado al tema, aunque lógicamente sea

han puesto de manifiesto una serie de disfunciones que es preciso abordar en la futura norma. A juicio no sólo de esta Comisión, sino también de muchos de quienes han formulado sus opiniones ante ella, la experiencia de estos años no ha sido excesivamente positiva. Así lo demuestra, por ejemplo, la ausencia de negociación en algunas Administraciones (gran parte de las Entidades Locales), la inseguridad jurídica derivada de la actual configuración de los acuerdos, la confusión entre los supuestos en los que se requiere la negociación y en los que cabe una mera consulta a los sindicatos, la deficiente articulación de la negociación entre las mesas, o la escasa coordinación de la posición negociadora de las diferentes Administraciones. La imprecisión de la Ley, en estos y otros aspectos, ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia, en algunos extremos contradictoria. Todo ello demuestra la necesidad de acometer una revisión parcial del vigente régimen legal, que clarifique las dudas y puntos conflictivos hoy existentes».

(5) Puede verse, en este punto, concreto JIMÉNEZ ASENSIO (1997); LONGO (1999); CASTILLO BLANCO (2003a).

algo habitual en éstos, lo hacen, y lo hacen en ocasiones, en forma aún más contundente, y sin duda con más lamento, que la expresada en estas líneas (6). Algo no parece contentar. ¿Qué está sucediendo? ¿Qué falla? ¿Hay alternativas a la actual situación?

Desde luego, y para ser ecuanímes, esa situación no sólo afecta a las entidades locales. También las Administraciones superiores se ven enfrentadas a desajustes y más de un déficit y los datos, aunque ciertamente circunstanciales y sociológicos, son más que concluyentes al respecto. En efecto, los estudios realizados han puesto de manifiesto, en más de una ocasión, el desencuentro que, con justificación o no, existe entre nuestra ciudadanía y el empleo público español. De esta forma, se ha puesto de relieve la percepción de la ciudadanía de que el funcionamiento de la Administración es uno de los elementos que menos se ha transformado en España en los últimos años; que los funcionarios son, en una proporción importante, autoritarios y lentos en su trabajo; que los aspectos que menos han mejorado en la Administración pública en los últimos años son la rapidez, la sencillez del procedimiento o la actitud del funcionario al ciudadano; o, por ofrecer un último dato, que los ciudadanos no perciben nítidamente la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y estiman que suelen establecer distinciones tratando mejor a las personas de clase alta, a familiares y amigos (7).

El objetivo de la «buena administración» al que la Europa en la que nos desenvolvemos se refiere, y del que se hizo eco el Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto del Empleado Público, es difícil de alcanzar con un modelo de empleo público que presenta fortalezas, precisamente más en mayor medida que somos rigurosos en su aplicación, más allá de las críticas muchas veces no totalmente justificadas de la ciudadanía a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: *«No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación*

(6) Para comprobar dicho extremo y sin necesidad de referirnos a ningún autor en concreto, puede consultarse la Revista de Estudios Locales o El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados para comprobar la veracidad de lo afirmado, las resoluciones de la FEMP o, mejor aún, asistir a cualquier Seminario o Jornadas que sobre este tema se realicen para comprobar los extremos citados y el «clima» que se respira.

(7) Puede verse, a este respecto, las encuestas CIS y PINO (2004)

más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía».

Todo este conjunto de circunstancias nos hace concluir que no es un estribillo, ni una inercia injustificada, las quejas que desde todos los ámbitos se hacen al actual modelo al menos hasta tanto se desarrolle el Estatuto Básico del Empleado Público por parte de las Comunidades Autónomas. Algo hay y algo ha de intentar resolverse pues éste, como tantos otros, no es un laberinto inexpugnable. Y, precisamente, por ello parece que deberemos preguntarnos si es preciso, o al menos merece la pena, intentar una reconstrucción del modelo sin volatilizar, por supuesto, este sistema institucional que resulta ser el empleo público y que garantiza la permanencia de las políticas públicas ante los cambios rotatorios del subsistema político, la objetividad, la imparcialidad y la independencia al servicio de los intereses generales de la ciudadanía.

Algunas soluciones aireadas por algunos, en estos momentos de crisis económica, y aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid, no me parecen, sinceramente la mejor solución. El régimen profesional y de carrera del empleo público, conseguido tras largos esfuerzos a lo largo de casi dos siglos, es una ventaja comparativa de nuestro sistema institucional que no podemos, ni debemos, dejar escapar así como así, sino que el camino necesariamente tendrá que ser reinterpretar, renovar y actualizar ese régimen, no destinarlo al baúl de los recuerdos cómo algo anticuado y viejo.

Sin embargo, lo cierto es que, en estos momentos, todo un conjunto de elementos, que parecería ocioso significar en estas líneas, nos obligan a replantear nuestro sistema de empleo público local, o al menos a ensayar otras alternativas al modelo aplicativo actual de los títulos competenciales, que, con carácter general, se diseñó en mayor medida pensando en una Administración que hoy, tras tres décadas de su recuperación democrática, presenta perfiles sustancialmente distintos a los que vieron nacer el sistema actualmente establecido (8).

Por de pronto, y sin entrar en mayores consideraciones, el propio entorno político, económico y sociológico de nuestras entidades locales en una era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiantes y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad, no es exactamente idéntico al que viera nacer el modelo actual.

(8) Pueden verse al respecto las atinadas reflexiones que sobre este punto realiza en un libro de reciente aparición PALOMAR OLMEDA (2005: p. 11 y ss)

La exigencia de resultados dista mucho de ser la que la ciudadanía exigía al comienzo de la transición democrática. La necesidad de racionalizar la estructura y disponer de una Administración «barata» y que funcione bien es una exigencia inexcusable. La madurez y el desarrollo organizacional de nuestras entidades locales tampoco es igual, ni asimismo el grado de desarrollo competencial de las mismas que en su ejercicio manifiestan una variedad notoriamente más acusada que otras Administraciones territoriales. Tampoco, como es conocido, la diversidad. Y es que, efectivamente, un conjunto de elementos condicionan el modelo de organización territorial local y ponen en jaque una visión estática de la organización del territorio, a saber: una realidad municipal heterogénea en la que conviven municipios con una dimensión que no le permite gestionar con eficiencia las competencias a ellos atribuidos y, junto a éstos, municipios de gran tamaño que gestionarían con mayor eficacia competencias atribuidas a otras Administraciones públicas; aceptación de la existencia de entes territoriales de idéntico nivel, pero con una necesidad de prestación de servicios distinta determinada por la existencia de factores específicos que los singularizan (municipios turísticos, de montaña, metropolitanos, etc.,); la existencia de realidades urbanas integradas por varios términos municipales y que crean una problemática urbana común; las infraestructuras de transporte terrestre que facilitan la movilidad y la residencia en lugares distintos; las dinámicas ambientales derivadas de la existencia de espacios naturales y que exigen un tratamiento conjunto más allá de los límites municipales o provinciales; las nuevas necesidades que la sociedad en materia de ocio y consumo plantea; o, por poner un último ejemplo, las necesidades asimétricas en relación a su dimensión geográfica y humana que exigen la prestación de ciertos servicios públicos (agua, residuos, transportes, etc...). Todo ello, aparentemente ajeno al empleo público, no lo es. Y las adecuadas soluciones que hayan de encontrarse habrán de tener en cuenta esta realidad.

La búsqueda de soluciones es ahora, como ya hemos apuntado más arriba, inexcusable. En muchos de nuestros territorios el peso del sector público es fundamental. Más aún, su funcionamiento adecuado resulta ser estratégico para el adecuado desenvolvimiento de los gobiernos locales en ese nuevo espacio económico, político y social generado en Europa y que tiende, en los nuevos marcos que se avecinan y que esta crisis financiera está obligando a renovar, a establecer como una exigencia inaplazable la reforma de todo nuestro sector público.

Y es que, efectivamente, los gobiernos occidentales han reconocido el especial vínculo que existe entre el sector público y la economía nacional. Puede verse, a este respecto, el Informe «Public Management Development Survey» 1990, París (OCDE), en el que como conclusión puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de

la Administración pública. E, inclusive más allá de dicha cuestión, la adecuada inserción de nuestro país en el nuevo escenario europeo que se avecina va a depender en gran medida de la capacidad de nuestras Administraciones públicas para hacer factibles los cambios necesarios que nos permitan introducirnos con éxito en ese nuevo espacio. *The Economist*, hace ya algún tiempo refiriéndose con carácter general al caso español, ponía de relieve en uno de sus informes periódicos que la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas era uno de sus principales handicaps para estar en una Europa integrada, económica y monetariamente, y a pleno rendimiento.

La necesidad de contar con un sector público, y en lo que nos afecta de un sector público local, que desarrolla funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestra país dadas las carencias que todavía presenta, en muchos de sus territorios, en términos de desarrollo nuestro país en el contexto europeo. Y no debemos olvidar el peso que el sector público representa en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad de esos espacios. Por extractarlo en una única reflexión en la mayoría de nuestros territorios no sólo debe importarnos que el peso del gasto público sobre el PIB presente un nivel razonable, sino, asimismo, y con la misma intensidad es la solvencia de éste lo que nos debe preocupar en términos de desarrollo.

Dicha situación implica el replanteamiento y renovación de las formas de actuación y organización de las Administraciones públicas andaluzas consiguiendo unas organizaciones más flexibles y ágiles que no sólo garantizan la defensa de los derechos de los ciudadanos sino que son capaces de adoptar en forma proactiva la mejor decisión posible. Propiciar una nueva cultura de la acción pública que prime la consecución de resultados e introduzca criterios de calidad en la prestación de los servicios, la integración y participación más activa de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones y la adecuada estructuración, profesionalización y motivación de los empleados públicos va a tener una incidencia decisiva en la efectividad del ejercicio competencial que se realice, la ejecución correcta del Derecho comunitario y la consecución de los objetivos seguidos por las distintas políticas públicas. En definitiva, en conseguir lo que desde este espacio de gobierno, en el actual momento, se requiere para salir de la crítica situación en que parece que nos encontramos.

Propiciar un necesario debate y el consiguiente proceso de adopción de decisiones e implementación de proyectos que eleven la calidad del ejercicio de gobierno y de implementación de políticas públicas en la sociedad española es una exigencia que, me temo, en esta ocasión no podremos rehusar.

II. EL NECESARIO ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO: LA RESPONSABILIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Seguramente no sorprenderá a nadie, tras lo hasta aquí expuesto, la afirmación de que la existencia en el ámbito local de un esquema de fuentes normativas múltiple y disperso —contradictorio en ocasiones—, excesivamente uniforme, con grave quebranto de la seguridad jurídica en normas que subsisten sin derogación expresa y con una aplicación casi generalizada de la normativa estatal pensada para una Administración con competencias sustancialmente distintas a las que se prestan desde nuestros municipios y provincias y el correspondiente olvido de la realidad local, y un largo etcétera de vacíos que podríamos relatar, determina en el mundo local un panorama normativo complejo y difícil de gestionar. Y si bien el sistema normativo no puede ser imputado como el único responsable de los problemas que aquejan nuestro sistema de empleo público local, lo cierto es que, al menos hasta tanto se aborde su reforma, el mismo no ayuda en nada. Y es que abrir, aunque como hemos apuntado no sólo, nuevas perspectivas también exige que nos preguntemos por el sistema normativo hasta ahora establecido.

Al menos desde mi punto de vista, el pleno desarrollo de nuestro Estado Autonómico, y lógicamente las respuestas a las cuestiones que dificultan una mejora significativa de la gestión de los recursos humanos en las entidades locales, creo que nos obliga, también, a preguntarnos respecto de este punto, y si el carácter bifronte de nuestro régimen local en esta materia ha de replantearse más decisivamente, al menos en la mayoría de sus aspectos, con una mayor integración en la función pública autonómica del subsector local que permita el ensayo de otras políticas en materia selectiva, de promoción profesional, de negociación colectiva, de movilidad, etc...

Y es que un Estado descentralizado como el que preconiza la Constitución de 1978 necesariamente ha de manifestarse, y ello como consecuencia lógica de su propia definición y aún más tras la reciente reforma de los denominados Estatutos de segunda generación, en la posibilidad por parte de las Administraciones públicas territoriales de articular su estructura orgánica y, por ende, su empleo público como elemento éste último instrumental para la consecución de sus objetivos materializados, con carácter general, en el abanico competencial a éstas atribuido.

Ciertamente, los títulos competenciales establecidos, en la actualidad en el texto constitucional y en los distintos Estatutos de Autonomía, atribuyen competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre el Gobierno local y, además, y en forma específica sobre el empleo público local. La gran pregunta, que debemos hacernos ahora en el trance del efectivo desarrollo del

Estatuto Básico del Empleado Público, es si el ejercicio de dicha competencia tanto por uno como por otras sobre esta esfera de la Administración territorial ha sido hasta el momento la adecuada o si, alternativamente, y habiendo cambiado sustancialmente la fisonomía de nuestros gobiernos locales en los últimos treinta años y el marco normativo que, en su momento, inspiró la legislación estatal y autonómica sobre régimen local y empleo público, el ejercicio concreto de esas competencias ha terminado por romper las «costuras» que se perfilaron en la década de los ochenta (9).

Seguramente lo primero que se exige para una adecuada reforma es la clarificación del marco normativo en que ésta se asiente. De esta forma, es a mi juicio preciso abandonar la inercia que, hasta ahora, ha permitido que tanto los títulos competenciales referidos al empleo público, como los relativos a los entes locales con carácter general, descarguen sobre este sector, a nivel estatal y autonómico, un conjunto de regulación que, como hasta ahora ha acontecido, puede tener escasos resultados y generar una considerable confusión. Desde luego caben mejores alternativas respecto de la normativa funcionarial establecida en la legislación local sobre la que es pertinente que nos preguntemos ¿si es ese el lugar, me refiero como digo a la legislación de régimen local, para regular la materia de empleo público o, alternativamente, hay que pensar que sólo las peculiaridades que introduzca el título competencial régimen local en el régimen del empleo público, como son casi exclusivamente los funcionarios con habilitación de carácter estatal u otras singularidades muy específicas de carácter organizativo y en relación a la necesaria e imprescindible supramunicipalidad en este ámbito, debieran de ser objeto de regulación en éste texto dejando a la legislación de empleo público fundamentalmente autonómica ese papel?

Y algo más y necesario ¿Qué papel queda a las entidades locales, tras esta maraña normativa profusa, difusa y densa para organizar su empleo público? ¿Tendrán algo que decir las propias entidades locales sobre su empleo público si les ha sido reconocida y garantizada la autonomía local, sin perjuicio de que, en forma simultánea, busquemos fórmulas para superar los déficits que éstas presentan? Por lo que puede ser apreciado, y en el todavía sistema actual, hasta el momento no.

Prácticamente no existía, al menos hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, espacio normativo alguno donde pudiera desplegarse verdaderamente la potestad reglamentaria local si dejamos a un lado, como es necesario hacer, el fácil recurso a normas «repetitae» frecuentemente utilizado. Tampoco los acuerdos con la representación sindical presentaban, ni podían en

(9) En concreto, en algún trabajo, me he referido a ello. Véase CASTILLO BLANCO (2003b: p. 154 y ss.). Asimismo, CASTILLO BLANCO (2003c: p. 23 y ss.)

el sistema establecido hasta ese momento hacerlo, avance normativo alguno. Los mismos eran de forma reiterada seriamente mermados, bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones por su falta de respeto a la legalidad vigente (10), por la jurisprudencia de nuestros tribunales a la que también hay que tachar de excesivamente restrictiva y poco respetuosa del principio de autonomía local, aunque lo mismos no alcanzaban sino a ser, con demasiada frecuencia, la repetición de normas estatales o autonómicas sazonadas con una larga lista de ventajas económicas, sociales y de condiciones de trabajo en relación a otras Administraciones territoriales.

La Comisión reiteradamente aludida fue consciente de dicha situación y, en este sentido, expone que *«Careciendo las Entidades Locales de un poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no ha tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades*

(10) Las consecuencias de dicha doctrina jurisprudencial se han plasmado en la anulación de múltiples Acuerdos en los que se ha declarado que no cabe en determinados supuestos la negociación colectiva: vacaciones, licencias, permisos (STS de 16 noviembre 1994, RJ 555 de 1995, cambio de grupo de funcionarios, desaparición de conceptos retributivos y su sustitución por otros distintos STS de 7 de marzo de 1986, RJ 1771 y STS de 22 febrero 1997, RJ 1497), reconocimiento de cláusulas de garantía salarial (STS de 2 de marzo de 2004), establecimiento de sistemas de provisión de puestos de trabajo y movilidad funcional (Sentencia de 23 octubre 2000, RJCA 233, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), establecimiento de condiciones más ventajosas en la jubilación voluntaria incentivada (Sentencia de 23 noviembre 1999, RJCA 3791, del Tribunal Superior de Justicia de Baleares), sistemas de previsión social complementarios con aportaciones de la Corporación (STS de 23 abril 1991, RJ 3515), situaciones administrativas (Sentencia de 6 de junio de 1997, RJCA 2097, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), etc... cuando ésta afecta a materias que quedan bajo la esfera de la reserva legal, teniendo en cuenta que la reserva de ley del artículo 103.3 no es una reserva absoluta y admite la colaboración reglamentaria y la negociación colectiva (STC 99/1987), Si bien, cabe advertir, que de acuerdo con la SSTS de 16 de noviembre de 1994 (RJ. 9254) y 4 de diciembre de 1995 (RJ. 1564), entre otras «las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación...». En este sentido, las entidades locales han de moverse en el marco que les proporciona la legislación estatal y autonómica de aplicación (sentencia de 9 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, RJCA 1466).

Véase en cuanto a la obligación de negociación en las materias contenidas en el artículo 32 de la Ley 7/1990, ROQUETA BUJ (1996: p. 66) y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO (1997: p. 137 y ss.). Ya con referencia a la regulación establecida en el EBEP y su incidencia en el ámbito local el nº 2 de la Colección Documentos CEMICAL (2009)

Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia».

A partir de dichas consideraciones dicha Comisión propuso dos tipos de medidas en las que coincidimos plenamente: la primera, relativa a que la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma, para mayor seguridad jurídica y por la mayor proximidad y comunicabilidad existente entre los funcionarios de ambas Administraciones. Esta legislación, sin embargo, no debe contener una regulación tan exhaustiva que imposibilite el despliegue de la autonomía de cada entidad local para adoptar las medidas sobre empleo público que considere apropiadas a sus necesidades; y la segunda, en relación a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en que se recomienda que la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora. Más sencillez, más cercanía y más sentido común, en definitiva, es lo que se propone. Falta, lógicamente, su plasmación y la sensibilidad de las Comunidades Autónomas para no «sepultar» las capacidades normativas de los Gobiernos locales.

De esta forma, la propuestas que en su día formuló la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, junto a otras razones de carácter sustancial en el empleo público (11), obedecían a una

(11) SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 32) no obstante explica que la opción de reducir y flexibilizar el contenido de la legislación básica tiene, junto al respeto al ejercicio competencial de otras Administraciones, otra explicación más profunda, pues se conecta con el proceso de diversificación organizativa al que venimos asistiendo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

De esta forma, sigue diciendo este autor, «la legislación general sobre función pública del siglo pasado, desde el Estatuto de Maura, se había venido elaborando sobre la imagen de una Administración del Estado voluminosa, organizada básicamente en Departamentos ministeriales y esencialmente jerarquizada, conforme al modelo weberiano». Y, asimismo, apunta «Pero es que, además, la pluralidad de organismos, entidades, agencias y otras estructuras de régimen especial y de sociedades y fundaciones del sector público en que se viene fragmentando la Administración tradicional tienen sus propias necesidades en materia de personal y sus peculiaridades de gestión de recursos humanos. Más aún, con frecuencia es la búsqueda de esas peculiaridades lo que explica la creación de nuevos entes, mediante la que se persigue salir del régimen común de la función pública».

Y, en este sentido, concluye que «ante ese panorama, no parecía realista imponer mediante la legislación básica general una especie de modelo único y más o menos cerrado para todo el amplio

nueva visión, a mi juicio más respetuosa del ejercicio competencial autonómico y local, en esta materia.

Las propuestas formuladas partían de elaborar un Estatuto Básico de menor extensión, que contuviese normas de aplicación directa, pero con una eminente función directiva, susceptible de ser adaptado por la legislación de desarrollo a las características propias de cada Administración, de acuerdo con las opciones de los órganos parlamentarios y de gobierno competentes; un Estatuto, como se indica en el Informe, «*que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas*» (12).

En el sentir de la Comisión aludida el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las Administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público permitiendo adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto y en esta línea, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia (13): en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento; pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, ha acogido otras funciones de lo básico, ciertamente más discutibles, como norma o menú dispositivo (véase, a título de ejemplo, las retribuciones complementarias) (14) o de configuración de un estándar mínimo o supletorio.

Es decir lo que se pretendía era separar netamente la función constitucional específica de ordenación competencial atribuida al Estado a través de la

espectro del empleo público, ni siquiera para todo el personal sometido a un régimen estatutario. Lo que sí puede y debe hacerse es, por un lado, establecer para todos unas reglas y principios comunes, no muy numerosas pero sí claras y firmes, y, por otro, habilitar a los legisladores y a los gobiernos para que las desarrollen en el ámbito de sus respectivas competencias, señalando las directrices o, por usar una expresión a la moda, la «hoja de ruta» de las reformas que deben acometerse».

(12) Con este mismo sentido ha de operar, en opinión de MONTILLA MARTOS (2006: p. 118), la legislación básica ya que en su opinión «...las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general».

(13) Puede verse a este respecto TORNOS MAS (1999: p. 158 y ss.)

(14) Lo que, por otro lado, tampoco ha sido una novedad en este texto legal ya que, como puede comprobarse, el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud también así lo contempla.

legislación básica, de la función de regulación ordinaria en el ejercicio de sus competencias que no puede ni debe confundirse con la anterior (15). Se ha producido, con ello, un efecto indirecto en el legislador estatal de contención a la hora de establecer las bases del sistema de empleo público (16).

En este sentido, el EBEP ha utilizado, hagamos un paréntesis ahora en cuanto al acierto de sus soluciones, una técnica novedosa en la plasmación y delimitación de esa legislación básica. De un lado, como ya se ha adelantado, el legislador del EBEP segrega la función de legislador básico de la de legislador ordinario. Es decir, sólo y exclusivamente se refiere a aquellos aspectos que considera estructurales del sistema de empleo público de todas las Administraciones públicas y remite a leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas el desarrollo de dichas previsiones a fin de que completen el modelo de empleo público que, por definición constitucional, es un modelo que ha de ser definido en su integridad con la colaboración de estas Administraciones. De otro, y por esa misma razón, hace descansar la responsabilidad, ahora sin excusas, de la mejora del modelo respecto de su propio empleo público en las Comunidades Autónomas y los entes locales.

De otro lado, la situación ahora, y tras la aprobación del EBEP y de las distintas reformas estatutarias, parece de nuevo ser singularmente distinta. Y es que una cuestión de especial trascendencia es la que se refiere a la aplicación del EBEP y la normativa de desarrollo autonómica a otras Administraciones públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma y, más específicamente, en lo que se refiere a la Administración local y al personal de administración y servicios de las Universidades que, en este sentido, se encuentra en una situación similar (17).

(15) En torno a este punto es muy acertado desde nuestro punto de vista el análisis que realiza BALAGUER CALLEJÓN (2005)

(16) Si bien se discute si las previsiones estatutarias determinan o no un cierto «blindaje» de las competencias autonómicas, mi opinión en este punto es que el legislador básico estatal no resulta obligado por la delimitación negativa efectuada. Como ha expuesto MONTILLA MARTOS (2006), «aún cuando el Estatuto no pueda condicionar lo básico, la reforma estatutaria incide en ese proceso de delimitación, aunque de forma indirecta, pues al detallar con exhaustividad las competencias autonómicas condiciona la delimitación de lo básico que corresponde al Tribunal Constitucional. Y eso por dos razones: en primer lugar, por la alteración del parámetro de constitucionalidad que supone y, en segundo lugar, por lo que podemos denominar la doble deferencia del Tribunal, no sólo al legislador básico sino también al Estatuto».

(17) En efecto, el artículo 73.3 de la Ley Orgánica de Universidades remite a esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, en primer término, la regulación del personal de administración y servicios de las Universidades, pero, en segundo término, establece de aplicación a éstos a la legislación de función pública. Por último, y este no es un dato menor, remite a los Estatutos de las Universidades como no podía ser de otra forma dado el principio de autonomía universitaria recogido constitucionalmente.

Desde luego, no parece que pueda ponerse en duda la trascendencia que ello tiene respecto de la Administración local. Y no sólo por el número e importancia de éstas —su personal constituye ya aproximadamente la cuarta parte del total de los empleados públicos del país—, sino porque al carecer de potestad legislativa, las leyes de función pública local se aprueban por el Estado o las Comunidades Autónomas y, ciertamente, no siempre han tenido como referencia las características singulares que concurren en empleo público en el ámbito local.

Pero el debate no se ha cerrado ahí. Y es que, efectivamente, la determinación de la legislación de desarrollo aplicable a la Administración local ha sido una cuestión conflictiva en el proceso de elaboración y aprobación legislativa del EBEP y lo sigue siendo en el proceso de desarrollo de éste. La problemática se ha centrado, y en cierta medida sigue centrada al no haber tenido buen término la elaboración de la nueva legislación estatal de régimen local, en la aplicación o no, y hasta qué punto, de la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas a los entes locales de su territorio y en determinar si (18), una vez aprobado el EBEP, el Estado ha culminado su tarea legislativa sin que pueda utilizar otro título competencial, en este caso el de régimen local, para volver a establecer normas básicas de contenido sustantivo respecto de la función pública local.

Pues bien, partamos del precepto del EBEP, y en concreto de su artículo 3.1, que establece que *«El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la regulación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local»*.

Una primera interpretación del precepto podría llevar a pensar que la legislación de función pública aplicable a los funcionarios locales seguirá estando, como hasta ahora, en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando, eso sí, la autonomía local constitucionalmente garantizada (19).

(18) A este respecto, el debate político se ha visto condicionado también por la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña en su nuevo Estatuto de Autonomía (art. 136) sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas catalanas (y no sólo de la Generalitat) y sobre la ordenación y organización de la función pública, a la que ya se aludió en su momento.

(19) En este sentido, para SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 70) no parece haber duda de que la legislación seguirá siendo bifronte por lo que, a su juicio, *«... por lo que se refiere a la legislación del Estado aplicable, no sólo parece limitarse a la establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta Ley es, en todo caso, legislación básica en materia de función pública y de aplicación en todas las Comunidades Autónomas, como se ha dicho ya. Pero, además, el artículo 3.1 del EBEP prevé que pueda existir otra legislación estatal que resulte de aplicación a las Entidades Locales en la materia. El EBEP, pues, no tiene por qué agotar la legislación del Estado aplicable a los funcionarios locales»*.

No obstante, también cabe una segunda interpretación o posibilidad legislativa, con una orientación a una mayor interiorización del régimen de función pública en el escalón autonómico, y la misma no es otra que la derivada de Disposición Final Segunda del propio EBEP que, como se sabe, establece que las previsiones del EBEP son de aplicación a todas las CCAA respetando las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía. Y, por tanto, puesto dicho precepto en relación, también, con las previsiones de los distintos Estatutos ya aprobados (especialmente interesante en el supuesto resultan ser los Estatutos de Cataluña y el de Andalucía), llevamos a concluir que el resultado final será una mayor interiorización autonómica, en importantes aspectos, de la función pública local.

No parece que haya duda de que es preciso admitir que una futura legislación de régimen local estatal o autonómica también puede pronunciarse sobre la función pública local, lo decisivo, sin embargo, es determinar si lo puede hacer con carácter sustantivo o no y, como hemos dicho, con qué alcance. La cuestión ha sido abordada, bien que tal vez no con la profundidad que requeriría la problemática que plantea la misma, por la STC 37/2002 que cuando, al referirse a las disposiciones del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local como parámetro para determinar la constitucionalidad o no de preceptos de leyes autonómicas, ha optado por no considerarlo un término válido de comparación ya que, en opinión del Tribunal (que realiza dichas aseveraciones a tenor de la asunción de competencias establecida en un Estatuto de Autonomía), en materia de régimen estatutario de sus funcionarios las CCAA están sujetas a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, pero no a las bases derivadas de la función pública local ya que éstas únicamente *«podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponden a las CCAA»* (20). Lo que parece avalar una función más limitada del legislador estatal en materia de función pública local cuando haga uso del título competencial sobre régimen local para abordar materias de empleo público.

Cabe señalar desde luego, desde nuestro punto de vista, que parecería un tanto contradictorio una regulación sustantiva muy intensa en esta materia en la legislación de régimen local al menos por dos tipos de razones: por un lado, porque si en relación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal el EBEP ha remitido casi íntegramente la definición de la relación de

(20) No obstante debe tenerse en cuenta que algunos preceptos del Título VII del TRRL —en particular los artículos 167 y 169, que regulan Escalas y Subescalas de funcionarios de la Administración local— tienen carácter básico y no han sido derogados por el EBEP.

servicio de éstos a las Comunidades Autónomas, no parece lógico que en el caso del resto del personal al servicio de las Corporaciones locales, en todo caso con una singularidad menor que los anteriores, fuese donde la legislación de régimen local de carácter estatal hiciese un tratamiento más singularizado e intenso de éstos reduciendo ahora el espacio normativo de las CCAA; pero, en segundo lugar, no parece que esto sea lo más adecuado, sobre todo si como puede acontecer se produce la adopción de diversos modelos por parte de las Comunidades Autónomas y se pretende realizar con estas Administraciones políticas comunes en diversos campos (selectivas, movilidad, etc...) que, en algunos supuestos, ayuden a resolver las carencias de capacidad de gestión de los sistemas de empleo público en muchas de ellas.

Es, por ello, que, a nuestro juicio, si bien puede mantenerse a tenor del EBEP que el Estado, ejerciendo su competencia, abordase en la legislación de régimen local una más decidida regulación de éstos, no creo que ésta sea la mejor opción de política legislativa en esta concreta materia.

Con independencia de este punto, aunque a mi juicio de aconsejable resolución previa a fin de evitar posteriores conflictos (21), los planteamientos establecidos respecto de este punto en las todavía vigentes normas sobre función pública en la mayoría de las Comunidades Autónomas son notoriamente insuficientes para su aplicación a otros colectivos, léase principalmente personal al servicio de los Gobiernos locales y de las Universidades.

Ni tenían esa vocación ni estaban concebidas con esa función (22). Pero es precisamente ese punto el que debe ser precisamente un eje principal de las reformas que hayan de acometerse. Por poner un solo ejemplo, el que mejor conozco, en el caso de Andalucía el empleo público para el que se pensó la actual Ley de Función Pública suma aproximadamente unos doscientos mil efectivos, pero prácticamente al margen de la misma, o al menos sin atender específicamente a éstos, quedan de un lado más de noventa mil

(21) Recuérdese respecto de este aspecto la cláusula de inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas por la aprobación de nuevas bases estatales de la que versa la STC 1/2003, de 16 de enero (y junto a ello el voto particular contenida en la misma sobre la prevalencia del Derecho estatal). Y es que desde luego, una primera reflexión que ha de realizarse se centra en torno a quienes deben de ser los destinatarios de la norma y con qué alcance pues, en forma preceptiva, se alude en el texto estatutario a la necesidad de respetar la autonomía local y su proyección en esta materia. Desde luego, y dadas las consideraciones anteriores, ello plantea la problemática de que podría ser prematuro abordar desde ya en la normativa autonómica la regulación de este personal, sin saber finalmente que opción de política legislativa se adopta en materia de función pública local por la legislación de régimen local estatal.

(22) Y es que a idéntica conclusión puede llegarse respecto de la mayor parte de legislación autonómica, inclusive la que ha contemplado su aplicación al personal al servicio de la Administración local.

efectivos de la Administración local de Andalucía y más de diecisiete mil de las Universidades andaluzas. Una nueva norma no parece que debiera dictarse sin atender específicamente las problemáticas singulares de estos colectivos y, más que ello, con la intención de dar respuesta a diversos puntos, a saber: de un lado, delimitar aquellos aspectos que deben ser comunes al personal de las Administraciones públicas andaluzas y, por tanto, posibilitar un cierto equilibrio, que no necesariamente uniformidad, entre los distintos colectivos en relación a las condiciones de trabajo, en términos de equidad externa e interna, con independencia de su adscripción a una u otra Administración pública; de otro, y en forma complementaria al anterior, determinar en qué aspectos la norma autonómica ha de asumir un papel meramente directivo dejando a estas Administraciones la posibilidad de optar entre diversas soluciones o, simplemente, establecer su propio sistema en el marco de la norma autonómica correspondiente haciendo efectivo el principio de autonomía universitaria y local (23); también, y a mi juicio de forma no menos relevante, será el tratamiento que esta norma haya de dar a la solución de problemas seculares en el ámbito de esas burocracias públicas a través de la articulación de instrumentos de cooperación y coordinación que sean efectivos y permitan superar problemas derivados de una insuficiente capacidad de gestión de los distintos subsistemas del empleo público; por último, y asimismo, dicha norma estará llamada a establecer y desarrollar, también de forma equilibrada, un sistema de movilidad interadministrativa en el marco del empleo público de cada Comunidad Autónoma y un desarrollo de las situaciones administrativas que permita los procesos de reestructuración que, a buen seguro, habrán de abordarse en los próximos años.

Por tanto, será ahora, y corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, el momento de continuar la senda emprendida en esta reforma

(23) A este punto se ha referido SÁNCHEZ MORÓN (2008: p. 70) precisando como el EBEP también abre un espacio normativo a las entidades locales. En opinión de dicho autor «Ahora bien, la legislación de las Comunidades Autónomas, como la del Estado, debe respetar en todo caso la autonomía local. Sucede, sin embargo, que éste es un límite impreciso (SSTC 31/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, 159/2001, 51/2004, 252/2005, etc.), que el texto del EBEP contribuye muy poco a perfilar o a concretar en materia de función pública. Por consiguiente, en el marco de la legislación básica del Estado sobre función pública local, de la que forma parte el EBEP, se abre un margen importante para que las Comunidades Autónomas con competencia para ello puedan regular el régimen de la función pública local. Y, desde luego, podrán hacerlo siempre que exista una reserva de ley o cuando el propio EBEP se remite a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables a cada Comunidad Autónoma y el Estado no establezca nueva legislación básica sobre la función pública local o no mantenga las normas legales vigentes. Por el contrario, en aquellos preceptos en que el EBEP apodera a cada Administración Pública o a los Gobiernos respectivos para desarrollar y aplicar su regulación, puede entenderse, salvo excepción justificada en la propia literalidad del precepto, que confiere una facultad de decisión autónoma también a las Entidades Locales sobre su propio sistema de empleo público».

que, sin embargo, se está demorando en demasía, si dejamos a salvo algunas Comunidades Autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, etc., han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor (24). Y también, por ello, es un buen momento para tener en cuenta nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían de ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP.

Y es que, en su caso, numerosas cuestiones han de ser objeto de debate en este ámbito. Desde la configuración, más funcional o más laboral del empleo público, hasta la racionalización de los cuerpos y escalas de funcionarios existentes y su mayor conexión con el sistema de puestos de trabajo, el desarrollo del sistema de carrera y el establecimiento de un adecuado sistema retributivo, el establecimiento de mecanismos adecuados para la distribución de efectivos, la ruptura del dogma de adscripción indistinta de los puestos de trabajo y un efectivo funcionamiento de las áreas funcionales, la afirmación y garantía de los principios constitucionales atinentes al empleo público y específicamente a su selección, etc... son elementos, entre otros muchos, en los que se deberá seguir insistiendo si se quiere que ese primer paso que significó el EBEP, tenga ahora, como consecuencia de la promulgación de la normativa autonómica, su efectiva plasmación en un funcionamiento más óptimo del sistema de empleo público en general y, muy particularmente, del sistema de empleo público local.

Junto a ello, nuevas exigencias derivadas de la decidida incorporación de la mujer española al mundo del trabajo, y al sector público en particular, y las

(24) Esta demora, inexplicable ciertamente, puede encontrar explicación, a juicio de JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009: p. 104), en dos factores: «El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma «cara» en su aplicación, sobre todo depende como se haga esta. Dicho rápidamente, poner en marcha un buen sistema de evaluación del desempeño, así como luego aplicarlo de forma óptima, requiere un gasto notable. Lo mismo se puede decir de la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal, pues si no se hace de forma escalonada y racional el incremento de gasto puede generar puntas insostenibles que presionen sobre unos depauperados presupuestos. En menor medida, una buena dirección pública profesional requiere de alguna necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto».

nuevas exigencias que la prestación de servicios requiere, imponen, asimismo, la implementación de nuevos desarrollos normativos que se plasmen en medidas tales como la profundización en la conciliación de la vida familiar y laboral; el establecimiento de medidas de discriminación positiva en la carrera administrativa a favor de la mujer en aquellos sectores de nuestra Administración en que las mismas no hayan alcanzado un mínimo de puestos de responsabilidad; nuevas formas de prestación de trabajo y descentralización de la prestación del mismo; la participación en la definición de objetivos de unidades orgánicas; existencia de puestos de trabajo con multifunciones o polivalentes sin adscripción permanente a unidades orgánicas permanentes; una reordenación del tiempo de trabajo con potenciación del trabajo a tiempo parcial, flexible o en jornada partida; el establecimiento de jornadas complementarias en momentos punta de trabajo compensadas con días de descanso en períodos de menor intensidad laboral, un adecuado desarrollo de las situaciones administrativas que responda a los requerimiento de reestructuración de plantillas, a buen seguro, hemos e abordar en los próximo tiempos, etc..., pero sin olvidar, también, la necesidad de estructurar también claramente una tabla de deberes y de exigencias éticas que materialice las previsiones en este caso recogidas en el EBEP y responda a las exigencias de servicio que el ciudadano plantea a nuestras Administraciones públicas (controles de calidad, cartas de servicios, reestructuración de los sistema de responsabilidad, plena introducción de los sistemas de evaluación del rendimiento, etc...).

La respuesta a estas cuestiones debiera pasar desde luego, en primer lugar y antes de adentrarnos fervorosamente y sin suficientes criterios por el iter legislativo, en realizar necesariamente un análisis más exhaustivo de los problemas que aquejan a la función pública autonómica y al empleo público en la Administración local y universitaria de las distintas Comunidades Autónomas. Y en qué medida, cómo y en qué aspectos la existencia de una legislación autonómica en la materia puede ayudar a resolver éstos. Desde luego, y en la actualidad, no puede argumentarse para afrontar estos retos la inexperiencia o la falta de competencia. Ambas cuestiones han quedado definitivamente superadas tras la reforma estatutaria, y especialmente tras la aprobación del EBEP, y solo queda el reto de abordar este objetivo con serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro.

III. LA CLAVE TERRITORIAL COMO ELEMENTO PARA AFRONTAR CON ÉXITO LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: LA NECESARIA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

La heterogeneidad del mundo municipal determina, por la propia naturaleza de las cosas, que los análisis que se ofrecen, y en su caso las soluciones

legislativas a adoptar, hayan de contemplar, asimismo, esa peculiaridad del mundo local a la que antes hacíamos puntual referencia y en la que si se quieren resolver algunos problemas seculares deberemos hacer mayor hincapié en la supramunicipalidad, en la cooperación y en una voluntaria renuncia al «cantonalismo» mal entendido. Y es que, como ha quedado reflejado en recientes trabajos (25), también se pone de relieve en las entidades locales un déficit importante en la gestión de los recursos humanos. Y en la actualidad, y así también se destacó, permítasenos citar de nuevo este documento, por la Comisión para el Estudio y Preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público, tan importante será contar con un buen marco normativo como poseer una alta capacidad de gestión si de verdad queremos conseguir los resultados esperados. Y esto es difícilmente predicable de un gran número de entidades locales. De demasiadas, diría yo.

Y es que, en efecto, en materia de empleo público es preciso llamar la atención a dos facetas que a veces quedan en el olvido y que explican, en muchos casos, el porqué de la incapacidad de las normas jurídicas para dar respuesta a los problemas planteados en la realidad cotidiana de nuestras entidades locales: de un lado, que en esta materia la predeterminación normativa de la entera actuación de la Administración presenta déficits importantes (programación convencional de tipo condicional), es decir, que la solución a los problemas del empleo público no radica exclusivamente en el ciclo tradicional de ejecución de normas, y en los esfuerzos dedicados a su perfección, que lógicamente también, sino que se hace preciso una programación normativa finalista (como la que se plantea en el EBEP), una correcta planificación y ejecución de ésta y una adecuada capacidad de gestión por parte de los entes públicos a que va dirigida la norma; de otro, que el conjunto normativo se desenvuelve y opera en el seno de una compleja constelación de «relaciones sociales directivas» en el que existen otros actores cómo las organizaciones sindicales que tienen una decisiva incidencia en la definición del propio sistema al alcanzar Pactos y Acuerdos sobre el contenido de la propia relación jurídica.

Pero insistamos en el primer aspecto. Y es que la inviabilidad fáctica de abordar la mayoría de las medidas que se derivan del proceso de reforma que impulsa el EBEP (ya se trate de la selección, como de la carrera, la negociación, la formación, etc... y, en general, todos aquellos procesos de gestión de los recursos humanos de una entidad local que requieren mayores capacidades que la mera aplicación de normas jurídicas) si no se aborda, en la misma medida y de forma previa, la articulación de una organización administrativa con capacidad suficiente para atender los requerimientos que de estos procesos se derivan están llamados a fracasar.

(25) JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009)

Diversos mecanismos de cooperación interadministrativa pueden idearse para dar respuesta a dichos retos, sin embargo, y desde mi punto de vista al menos en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la mejor solución por excelencia resultaría de la actuación concertada de municipios y Diputaciones Provinciales a fin de habilitar una organización con la capacidad de gestión de muchos de los procesos y procedimientos que se derivan de la adecuada gestión de los recursos humanos de una entidad local.

Una opción, apuntada por algún autor (26), es aprovechar la actual estructura de los Institutos y Escuelas de Administración Pública y, modificando su ley de creación, reconvertirlos en el órgano de gestión de los procesos de selección con carácter obligatorio para la Administración de cada Comunidad Autónoma y con carácter voluntario para aquellas administraciones locales que decidieran utilizar sus servicios vía convenio. Me temo, sin embargo, que sin perjuicio del papel coordinador y de validación y homologación a nivel autonómico de dichos Institutos en determinadas Comunidades Autónomas, dado el número de municipios o la extensión territorial de las mismas, sean las Diputaciones Provinciales, que no se olvide es la entidad local de segundo grado expresamente concebida para dicho papel y representativa de la estructura municipal, bien que lógicamente coordinadas a nivel regional, quienes están en mejor condición para abordar la asistencia técnica —como competencia propia además de éstas según lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local— que requiere la puesta en marcha de las previsiones del EBEP que no se ciñen, advirtámoslo ya desde ahora, únicamente a los procesos de selección de personal aunque encuentren en éstos un hito importante.

Sin duda eso supone, también, un cierto cambio en las formas de gestión de las Administraciones provinciales, todavía hoy en gran número instaladas en el cómodo campo de la beneficencia y del paternalismo, y su conversión en las instituciones de segundo grado que reclama el inframunicipalismo de nuestro país, y que se encuentran en condiciones óptimas para plasmar a nivel de ejecución el gobierno multinivel que supone la concepción de un empleo público autonómico que subyace ya en los Estatutos de Autonomía de los denominados de segunda generación (especialmente, y en lo que se refiere a esta visión, el catalán, el andaluz o el propio aragonés).

(26) Debemos reseñar, sin perjuicio de lo que diremos, que esta está siendo la fórmula escogida básicamente por las distintas Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, etc...), siempre celosas del papel provincial y renunciado a optimizar los recursos que el Gobierno Provincial ofrece y su papel, determinado en el bloque de constitucionalidad, de entidad de asistencia técnica a los municipios. Lo que sume, de nuevo, a las entidades provinciales en otro campo en el limbo y pone en cuestión su existencia como entidad territorial obligatoria por su no utilización.

No se trata, por demás, tan solo de crear una agencia —organismo autónomo como solíamos llamarlas— especializada en la selección de personal que también, sino, más allá de ello, en constituir, a nivel provincial y coordinado a nivel regional por los Institutos Autonómicos, un órgano de asistencia y asesoramiento en esta materia con capacidad de ejecución de las políticas de recursos humanos, de carácter estructural y que requieren una masa crítica mínima por naturaleza para ser realizados, y que afectan a las entidades locales de su territorio. Procesos tales como la selección, implementación de instrumentos organizativos, formación, información, estudio, negociación, etc... requieren capacidades técnicas que difícilmente pueden ser llevados a cabo por pequeños y medianos municipios, al menos con el alcance y la definición de objetivos que la correcta aplicación del EBEP requiere.

Todo ello conecta, armónicamente, con una de las principales funciones de los entes supramunicipales intermedios: conseguir que los municipios presten los servicios que los ciudadanos les reclaman con mayor eficiencia y conforme a los principios de solidaridad y de equilibrio territorial. Y para la consecución de ese objetivo no es un tema menor una adecuada gestión de los recursos humanos.

Y es que, en efecto, si se coincide en que el éxito en la gestión y la adecuada prestación de los distintos servicios dependen, en alta medida, de la calidad y motivación de los recursos humanos de que disponen nuestras entidades locales. Si se coincide, en la misma medida, en que las Diputaciones Provinciales han de asumir de forma más decidida el verdadero significado de la asistencia técnica a los municipios de su ámbito territorial. Y si se acepta, por último, la realidad de los déficits de gestión que en este ámbito padecen nuestros municipios, no parece que haya la menor duda en que las Diputaciones Provinciales pueden y deben hacer algo en este campo.

La provincia como entidad local, constitucionalmente garantizada, cuyo papel esencial se define por el carácter instrumental/funcional que juega con respecto a los municipios es sin duda un instrumento idóneo, conector de la realidad local y con unas dimensiones que la constituyen en un instrumento apropiado para asumir dichas funciones. Este carácter, que no debe ser interpretado en clave jerárquica, constituye precisamente una ventaja comparativa de las Diputaciones provinciales para la prestación de estos servicios a todas las entidades locales incluidas en el ámbito provincial. Incluida ella misma y, en conexión, con el resto de procesos de gestión de recursos humanos que se establezcan en el ámbito autonómico.

El denominado gobierno en «red», al que se han dedicado relevantes reflexiones en los últimos tiempos tras la experiencia de la Diputación de Barcelona, y a la que se han adherido otras Diputaciones Provinciales en

algunos casos presentándola como propia, puede presentar también, en este concreto aspecto, una de sus más importantes expresiones. Y ello, al menos, por tres razones: en primer lugar, por las economías de escala que podría suponer la creación de un organismo con una alta especialización técnica y suficientes capacidades para la puesta en marcha de los procesos que requiere la dirección en la que apunta la reforma del empleo público apuntada en el EBEP; en segundo término, por la horizontalidad que ofrece ese modelo que no implica que otro gestione, sino gestionar conjuntamente las políticas de recursos humanos en el ámbito provincial en aquellos aspectos que requieren de una cierta dimensión para que puedan ser optimizados; por último, por el principio de voluntariedad que lo preside que descarta cualquier invasión del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Reiteremos que en el planteamiento que se expone se trata de una acción conjunta y concertada de los municipios y las Diputaciones Provinciales, no jerárquica, y cooperativa donde todos los entes locales del territorio son fortalecidos por su capacidad de trabajar conjunta y solidariamente para la resolución de los problemas que plantea la implementación de unos nuevos modos de gestión de los recursos humanos.

En cualquier caso, este planteamiento, que permite que los intereses locales sean gestionados, justamente, en ese ámbito facilita el propio acuerdo con instancias superiores y la coordinación en el ámbito autonómico de las distintas políticas de gestión de recursos humanos que supone la competencia autonómica sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas de su territorio.

En cuanto a la concreta fórmula jurídica a utilizar para plasmar esta idea se debe partir, y con arreglo a los planteamientos expuestos, de un elemental principio: simplificar lo complejo y no complicar lo sencillo. De tal forma, que junto a la adecuada utilización de los entes territoriales intermedios existentes, dicha opción no suponga un desapoderamiento de la capacidad de decisión de los municipios en la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la fórmula del Consorcio, como una organización especializada y de alto contenido técnico, parece un instrumento adecuado para, junto a garantizar las fortalezas técnicas y económicas necesarias para hacer frente a los procesos de gestión derivados de las políticas de recursos humanos, conciliar los intereses de las propios entes públicos que participan en el mismo y garantizar su participación efectiva. Sin olvidar la posibilidad de participación en éste de las propias organizaciones sindicales lo que facilitaría, también, el lograr acuerdos con los interlocutores sociales y la participación efectiva de éstos en dichos procesos.

La combinación de dicha fórmula organizativa con los correspondientes procesos de delegación de competencias y encomiendas de gestión, avala-

dos en determinadas materias por el propio EBEP, sin olvidar las necesarias previsiones legislativas en la legislación de desarrollo que se dicte, permitiría desarrollar desde esta organización especializada, y para todos los municipios del ámbito provincial incluida la propia Diputación Provincial, procesos de gestión de recursos humanos que, en forma aislada, serían muy difícilmente concebibles. A estos efectos, desde este punto de vista y a título de muestra (sin olvidar otros como la asistencia jurídica y técnica en la materia, formación, informativas, etc...), tres aspectos podrían encontrar una correcta solución, a saber: la selección, la negociación colectiva y la solución extrajudicial de conflictos.

En conclusión, ciertamente puede y debe hablarse de un cierto déficit normativo, a ello nos referimos con anterioridad, pero no exclusivamente normativo. A nadie se le escapa que trascurrido un período en que nuestros municipios han tenido fundamentalmente que mirar hacia fuera para hacer frente a necesidades perentorias, a una escasez de infraestructuras de todo tipo y a la necesidad de afrontar la prestación de nuevos servicios, se impone necesariamente hoy una reflexión hacia el interior. Necesaria precisamente si queremos seguir mejorando nuestro nivel de prestación de servicios en contextos de austeridad presupuestaria y de ausencia de ingresos extraordinarios y si, lo que resulta más relevante, el Gobierno local quiere asumir su papel como gobierno del territorio con misiones que van más allá de una pura y simple prestación de servicios.

IV. LAS OPCIONES DE CAMBIO PLANTEADAS TRAS LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO Y LAS OPORTUNIDADES QUE ABRE EN MOMENTOS DE DIFICULTADES.

El Estatuto Básico del Empleado Público abrió una nueva etapa en la configuración de nuestro empleo público. Una segunda está a punto de abordarse en lo que se refiere al empleo público local con ocasión del desarrollo de éste por parte de las Comunidades Autónomas que no debe demorarse ni un momento más. Me temo, sin embargo, que la ambición de los estatuyentes autonómicos de articular un empleo público autonómico sea, seguramente sin mala voluntad pero sí que con poca ambición, traicionada por el legislador autonómico de empleo público que, en vez de ver una oportunidad en la resolución de esos problemas, puede ser que, en más de un caso y de dos, vea ese reto como un «charco» en el que lo mejor sea pasar de puntillas. Craso error pensar que los problemas del empleo público local no son problemas de la Administración autonómica. Desde luego normativamente no es así, pero lo que resulta clave: tampoco lo es desde un punto de vista práctico dado que los problemas de los «chicos» terminarán afectando al «grande».

Mirar a otro lado y no afrontar estos problemas ha contribuido, desde nuestro punto de vista, a que en los últimos años se hayan creado o agravado un conjunto de problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público local: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones; la escasa consideración de los resultados y del rendimiento en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos; la ambigüedad e imprecisión de los procesos y los límites de la negociación colectiva de los funcionarios, etc. Factores, entre otros, que están contribuyendo a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento *de facto* de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa.

Dicho de otro modo, si el legislador autonómico no actúa, las bondades que en muchos aspectos, sin duda, tiene el EBEP permanecerán inactivas y todo el potencial modernizador que algunas de estas previsiones tienen como elemento de cambio, seguirán adormecidas. Piénsese, por ejemplo, que los grandes motores de cambio del modelo hasta ahora vigente de empleo público o de función pública son principalmente tres: a) La carrera profesional (sobre todo la implantación de la carrera horizontal), b) La evaluación del desempeño; y c) La figura del directivo público profesional. Pues bien, estos tres motores de cambio requieren, con mayor o menor intensidad, que el legislador de desarrollo del EBEP actúe. Aunque, ciertamente y en el caso de las entidades locales, esta última por su directa conexión con la organización administrativa, junto a la regulación que haya de hacerse respecto de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, encuentre en la legislación de régimen local un mejor acomodo para afrontar las soluciones que hayan de establecerse.

Sea como fuere, lo que sí parece cierto es que las potencialidades modernizadoras que tiene el EBEP estarán en buena parte dormidas hasta el momento en que el legislador autonómico apruebe la respectiva Ley de empleo público. Por tanto, esos retos que el propio EBEP recoge quedan pendientes para su concreción de una actitud activa del legislador autonómico que vaya configurando un modelo de empleo público que, a su vez, sea también flexible y abierto en su diseño con el fin de no hipotecar las políticas de recursos

humanos que las administraciones locales quieran poner en marcha. Quien se escude en la situación económica para no poner en marcha un proceso de reformas tal vez ignore que es precisamente en épocas de crisis económica o de desaceleración cuando realmente las administraciones públicas más necesitan adaptarse a las necesidades del momento y abordar profundos procesos de reforma.

Cualquier reflexión que se haga en este sentido, además, deberá partir del necesario equilibrio entre los derechos de la organización a fin de hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el también necesario respeto a los derechos que hacen reconocible la relación de empleo público y garantizan una Administración imparcial y objetiva. Y es que el excesivo desarrollo de la dogmática poniendo el acento en los derechos de los empleados frente a la organización y no articulando, en idéntica forma, los derechos de ésta frente a sus empleados, incluida la flexibilización de mecanismos de reasignación de efectivos y la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, ha determinado, en gran medida, el deficiente funcionamiento de los sistemas de recompensa-sanción en el empleo público. A título de ejemplo puede verse lo acontecido con la remoción de puestos de trabajo y los procedimientos disciplinarios en que lo mejor que puede decirse de éstos es que, simple y llanamente, no son utilizados por su lentitud, dificultad y complejidad. La estructuración de nuevos mecanismos de incentiación y la flexibilización de rígidos y vetustos paradigmas conceptuales en la relación de empleo público, sin merma de las garantías necesarias para evitar arbitrariedades, junto a la conjugación de estos elementos con otros del sistema de empleo público: carrera, formación, retribución, etc... habrán de ser necesariamente algunas de las líneas maestras en las que se deberá incidir si se pretenden alcanzar estos objetivos.

No es este el sitio, dada la extensión solicitada para este trabajo, para abordar los distintos retos que habrá de abordarse en la legislación autonómica para dar respuesta a las carencias apuntadas en el sistema de gestión de recursos humanos de las entidades locales (27), aunque si se pueden apuntar algunas pinceladas en relación a distintas cuestiones que están sobre la mesa.

De más está señalar, al menos para el conocedor de la realidad local, que los procesos selectivos en el empleo público local requieren, digamos que con cierta urgencia si se pretende preservar los principios constitucionales de acceso al empleo público y mejorar la calidad de los procesos selectivos, de soluciones que sólo se encontrarán, en lo que hace a la mayoría de las entidades locales, en la agrupación de procesos, homologación y homogeneidad

(27) A estos efectos, me remito al trabajo ya reseñado JIMÉNEZ ASENSIO Y CASTILLO BLANCO (2009)

de éstos y garantías de imparcialidad en los órganos de selección (28). Pero esto no es todo.

Creo que también hay que llamar la atención sobre tres puntos relevantes, amen de los ya mencionados a lo largo de estas líneas, que deben también encontrar un reflejo normativo en la legislación de desarrollo: la profesionalización del empleo público limitando la posibilidad de desempeño por parte del personal eventual indiscriminadamente de puestos de trabajo que han de ser desarrollados por el empleo público profesional y reduciendo el ámbito de aplicación de la libre designación (29); la carrera profesional que es casi impracticable en el seno de cada corporación, salvo en las de mayor dimensión, si se sigue estructurando de forma vertical mediante la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, de modo que, a falta de movilidad interadministrativa, la inmensa mayoría de los empleados locales carece en realidad de expectativas de carrera en el ámbito público local (30); y, por último, la negociación

(28) Es esta, claramente, una preocupación en los distintos textos legales autonómicos aprobados o en los distintos borradores presentados, bien es verdad que, con mayor o menor, alcance. De esta forma, artículo 68.3 del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón permite que mediante Convenio las entidades locales encomienden dicha función al Instituto Aragonés de Administración Pública o las previsiones que, con carácter general, se establecen en el artículo 16 referido a todas las materias relativas a la ordenación y gestión de su personal y la aprobación de Ordenanzas tipo en materias como la carrera profesional, etc. Asimismo, el artículo 163 f) del Borrador de Castilla-La Mancha atribuye a la Comisión de Coordinación del Empleo Público promover medidas de cooperación y asistencia técnica con el fin de solucionar las carencias que, en razón de su dimensión, puedan tener algunas Administraciones públicas de Castilla-La Mancha en relación con los procesos selectivos o para la implantación de la carrera profesional horizontal o de sistemas objetivos de evaluación del desempeño. Menos ambición, y por ello seguramente menos soluciones, aporta la recientemente aprobada Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana que tan sólo prevé en el artículo 95.2 d) la participación del Instituto Valenciano de Administración Pública en la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las entidades locales y su eventual participación en los tribunales de selección.

(29) Un adecuado ejemplo en este punto es el artículo 32 del Anteproyecto de la Ley de Empleo Público de Aragón respecto del personal eventual y el artículo 127.3 referido al ámbito de aplicación del procedimiento de libre designación, aunque en este último punto, y al menos desde mi punto de vista, mayor limitación debería imponerse suprimiendo la posibilidad de utilizar este sistema para los puestos de trabajo de carácter directivo y de especial responsabilidad. En el primero de los supuestos porque lo que debe ser afrontado es la articulación de una función directiva y, en el segundo caso, porque este tipo de cláusulas abiertas por excelencia produce, en la práctica, que un sistema extraordinario termine convirtiéndose en ordinario. Menos adecuado y ambicioso son, en este punto, tanto el Borrado conocido de Castilla-La Mancha (especialmente criticable en cuanto al procedimiento de libre designación) como el texto ya aprobado en Valencia.

(30) Materia en la que, desde nuestro punto de vista y a pesar de las distintas posibilidades que el EBEP abre, la opción entre carrera horizontal o vertical, o la posibilidad de combinar ambas, puede ser una opción a mantener por la legislación de desarrollo, pero si así se hace ambas deben estar en conexión —lo que puede ser una vía de solución al problema de la combinación de las dos modalidades— y ambas deben abrir un horizonte profesional a medio y largo plazo sin posibilidad

colectiva de los empleados públicos que plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas Entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada corporación, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal (31).

Y un punto, aparentemente más coyuntural, pero que en momentos de crisis económicas recurrentes no está de más prever. Me refiero a abordar, de forma más decidida, en el empleo público la desvinculación, aunque no sea definitiva, del personal funcionario de carrera por motivos estrictamente económicos. Las dificultades económicas de muchos de nuestros Ayuntamientos y Diputaciones determinan, en los momentos actuales, que abordar la existencia de expedientes de regulación de empleo públicos combinando figuras, entre otras, como los Planes de Empleo, la movilidad interadministrativa, las modulaciones en la jornada de trabajo, las excedencias forzosas y las excedencias voluntarias incentivadas, entre otras medidas, sean un hecho que podría y debería considerarse. Precisamente, y aunque pueda ser paradójico, los derechos de los empleados públicos requieren que articulemos estos, en algunos casos, necesarios procesos de readaptación de las estructuras organizativas y de personal a la realidad económico-financiera de las distintas entidades locales.

Pero, además, y desde el punto de vista de la gestión, también cabe señalar que el mejoramiento de la gestión de nuestros recursos requiere, en la mayoría de los casos, una apuesta por la adopción de nuevas formas de gestión y de una nueva cultura organizativa en este sector y una inversión que, como se ha puesto de relieve en estas páginas, es hoy la mejor que puede hacerse en aras de la consecución del citado objetivo. Y no debe olvidarse, y por poner un solo ejemplo la temporalidad en el empleo público lo pone de manifiesto, de un mayor respeto del principio de legalidad. Por parte de todos los actores. Ya sean sindicatos, gestores o responsables electos.

alguna de realización de carreras «expres» y, por el contrario, debería valorarse hasta qué punto se puede descender en la misma como consecuencia de motivos disciplinarios o de evaluaciones de desempeño negativas. La viabilidad de la carrera profesional difícilmente podrá articularse por otra vía que no sean los Cuerpos o Escalas, sin perjuicio de que el desempeño de puestos singularizados permita, a su vez, realizar la adecuada progresión en el sistema de carrera horizontal por lo que, de nuevo, se apunta que en caso de combinación de ambas la visión ha de ser que existe una única carrera administrativa con distintas modalidades de progresión en la misma o con la respectiva repercusión en la única carrera existente —la horizontal— del desempeño de puestos de trabajo.

(31) Una loable solución a este punto lo constituye el artículo 96 del Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón que crea la Mesa de Administración Local de Aragón y que da respuesta a muchos de los problemas que se planteaban en este punto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (2003): *Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Gobernación.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2005): «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los EA», en *RGDC*, nº 1.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2003): «La Ley de Modernización del Gobierno Local: función de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional», en *REAL*, nº 292-293, pp. 163-214.
- (2003): «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Función Pública: análisis de su ejercicio y propuestas para su desarrollo», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, Volumen 1, pp. 127-160.
- (2003): «Reflexiones en torno a la construcción de un nuevo sistema de empleo público», en Federico. A CASTILLO BLANCO (dir.), *Lecciones de Función Pública*, Granada. CEMCI.
- CEMICAL (2009): *El Estatuto Básico del Empleado Público: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo*. Barcelona, CEMICAL (Diputación de Barcelona).
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO (1997): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Barcelona, Cedecs.
- JIMÉNEZ ASENSIO R. (1997): «La Dirección pública en la Administración local: los funcionarios con Habilitación Nacional como directivos públicos», en *CUNAL*, número extraordinario.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A. (2009): *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- LONGO, F. (1999): «Política y Gerencia pública en los Gobiernos locales», en Eva GARRIDO (ed.) *Gobierno local y modelo gerencial*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2005): *Empleo Público Local*, Barcelona, Bosch.
- PINO, E. del (2004): *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*, Madrid, INAP.

- ROQUETA BUJ, R. (1996): *La negociación colectiva en la función pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Editorial Lex Nova.
- TORNOS MAS, J. (1999): «Sistema de Distribución de Competencias» en AAVV, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP.

