

Documentación Administrativa, número 11, diciembre de 2023
Monográfico: El empleo público local en la encrucijada
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 02-11-2023
Modificado: 20-11-2023
Aceptado: 20-11-2023
Publicado: 22-12-2023
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11293>
Páginas: 10-22



Referencia: Cuenca Cervera, J. J. (2023). Un empleo público local para el siglo XXI: situación actual y estrategias para su plena profesionalización. *Documentación Administrativa*, 11, 10-22. <https://doi.org/10.24965/da.11293>

Un empleo público local para el siglo XXI: situación actual y estrategias para su plena profesionalización

A local public employment for the 21st century: Current situation and strategies for its full professionalization

Cuenca Cervera, J. Javier

Universidad de Valencia. Departamento de Derecho Constitucional,
Ciencia Política y de la Administración (España – Spain)
j.javier.cuenca@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Gestor público y profesor asociado en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia. Ha sido director de recursos humanos en diversas entidades locales desde 1992, director del Instituto Valenciano de Administración Pública e Inspector General de Servicios en la Generalitat Valenciana. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Valencia, con premio extraordinario. Profesor en diversos institutos y escuelas de administración pública. Autor de más de una treintena de monografías, capítulos de libro y artículos sobre empleo público.

RESUMEN

Partiendo de la dimensión cuantitativa y de los factores estructurales, así como del rastreo genealógico de su dimensión institucional, su legado, se explica la situación actual del empleo público local y se fundamentan las necesidades de intervención para fortalecer el sistema de mérito en los gobiernos locales, base de una democracia local de calidad.

PALABRAS CLAVE

Legado institucional; sistema de mérito; profesionalización; empleo público local; fortalecimiento institucional.

ABSTRACT

Starting from the quantitative dimension and the structural factors, as well as the genealogical tracing of its institutional dimension, its legacy, the current situation of local public employment is explained and the intervention needs are based to strengthen the merit system in local governments, basis of quality local democracy.

KEYWORDS

Institutional legacy; merit system; professionalization; local public employment; institutional strengthening.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA FORMACIÓN DEL ESTATUTO DEL PERSONAL LOCAL: LEGADO INSTITUCIONAL Y TRAYECTORIA EN DEMOCRACIA. 3. EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN 2023: DEBILIDAD

INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO. 3.1. EL «ESTATUTO» DEL PERSONAL LOCAL. 3.2. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL. 3.3. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. 3.4. LA SELECCIÓN MERITOCRÁTICA O «EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN». 3.5. UN MUNDO URBANIZADO: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA POSTBUROCRÁTICA DE GESTIÓN DE PERSONAS. 3.6. INTEGRIDAD: EL PAPEL DE LOS VALORES. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

«La tarea política del investigador social –como de todo educador liberal– consiste en traducir constantemente las inquietudes personales en problemas públicos, y los problemas públicos en los términos de su significación humana para la diversidad de individuos.»

C. Wright Mills

La imaginación sociológica. 1961, p. 198

1. INTRODUCCIÓN

La intención de este monográfico es mostrar la situación estructural, organizativa y jurídica y estructural del empleo público local (EPL) en nuestro país, encargo que pretendo materializar adoptando una doble perspectiva, tanto de análisis y diagnóstico, como propositiva, como podrá observarse en el estilo adoptado por los autores invitados, cada uno especializado en la temática que se contiene en la revista, provenientes de la academia y del ámbito de la práctica profesional. Por ello, fiel al espíritu de la misma el enfoque también es interdisciplinar, incorporando planteamientos pertenecientes tanto al Derecho Administrativo como a la Ciencia de la Administración (o gestión pública, en los términos del profesor Ramió, 2012, p. 33).

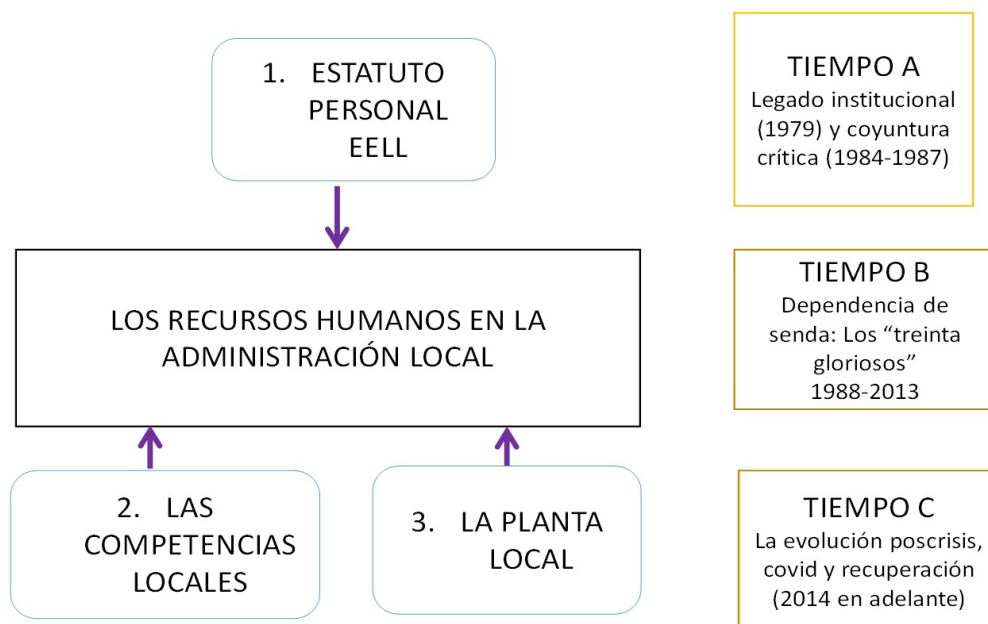
El objetivo de este trabajo pretende mostrar un cierto balance de situación y sugerir líneas de intervención. Para ello se basa en un enfoque ecléctico –entendiendo por enfoque la doble idea de camino a la realidad más estrategia, Roiz (1997, p. 35)– combinando como es habitual en los estudios políticos, la historia, las ciencias sociales y el derecho. De ahí la atención a lo macro (los factores conformadores de la institución, el legado preexistente) y a lo micro (un escenario con actores guiados por maximizar sus intereses). Es un planteamiento que ayuda a analizar un fenómeno, el de la profesionalización del empleo público local, entendida como el ingreso meritocrático y la garantía de la inamovilidad.

El grado de institucionalización del denominado sistema de mérito constituye la pregunta de investigación: si cuarenta y cinco años después de los primeros ayuntamientos democráticos hemos logrado esa meta. Y lo que se sostiene es que, justamente, nos hallamos ante un propósito no plenamente alcanzado, al punto de hablar de debilidad institucional, de la falta de asunción de unas reglas del juego formales plenamente compartidas y aceptadas por los actores políticos (partidos, cargos electos), corporativos, funcionariales y sindicales, que no habría logrado el estándar consagrado en la carta magna del municipalismo continental, la Carta Europea de Autonomía Local, parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico desde febrero de 1989 por tanto y que mandata al legislador en su artículo 6.2 a garantizar que «El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera». Seguidamente se analizan, sumariamente, las cuestiones referidas al estatuto del personal, las cuestiones relacionadas con el acceso y las condiciones de la carrera profesional.

2. LA FORMACIÓN DEL ESTATUTO DEL PERSONAL LOCAL: LEGADO INSTITUCIONAL Y TRAYECTORIA EN DEMOCRACIA

El punto de partida de cualquier análisis introductorio acerca del EPL en nuestro país debe tener como punto de partida la configuración estructural del mismo en democracia, integrada por diversos factores, específicos del personal u organizativos y cómo éstos operan en diversos momentos. La ilustración 1 ofrece un marco de comprensión global.

ILUSTRACIÓN 1. UNA MIRADA MACRO PARA LA COMPRENSIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL



Fuente: Elaboración propia.

El empleo público local está jalonado por tres factores cualitativamente diferentes: en primer lugar, por el marco normativo del empleo público: el «estatuto del personal». En segundo lugar, por el tipo de servicios y políticas públicas que presta –las competencias– que delimitan el tipo y perfil de su fuerza laboral y, finalmente, por la «planta local», que da lugar a un tipo de organizaciones, de diverso tamaño especialmente ayuntamientos, pero también pero también diputaciones, cabildos y consejos insulares. Cuando se habla de la reforma del personal local debemos ser conscientes de que este estos factores son las piezas estructurales que condicionan la gestión de personal.

Es oportuno antes de entrar a valorar los diversos componentes cualitativos del marco del personal y su evolución temporal, explicativa de los fenómenos actuales, efectuar una breve referencia, en términos cuantitativos, del EPL. Actualmente está integrado, según los datos del boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas por casi seiscientos mil efectivos (Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas), de los cuales unos sesenta y cinco mil se encontrarían al servicio de los gobiernos locales intermedios (diputaciones, cabildos y consells insulares) y el resto en los 8.136 municipios, mancomunidades y entidades de ellos dependientes. Hay que tener presente que el 84 % de los municipios tienen menos de cinco mil habitantes. Solamente contamos con 414 ayuntamientos –el 5%– en torno a los veinte mil habitantes, una cifra arbitraria, pero a partir de la cual tendría sentido plantearse una política de personal con una cierta autonomía organizativa. Pues bien, hablamos no obstante de un empleo público urbano, ya que en este cinco por cien de municipios y sus áreas metropolitanas viven más de dos tercios –casi treinta y tres millones de habitantes, el 69%– de los españoles.

Esa fuerza laboral, es en otra característica acusada, enormemente variada y compleja, y atiende desde ámbitos que van de la seguridad pública y las emergencias a la política social o las actividades de regulación económica. Esta variedad añade, como sabe cualquier gestor de personal, complejidad. No son iguales, en aspiraciones, expectativas de carrera o formación, los colectivos profesionales relacionados con la seguridad pública y las emergencias, con la intervención social o los clásicos burocráticos de gestión interna. Y debemos añadir además un inseguro marco competencial, en donde legislación local e intervención municipal no necesariamente van siempre de la mano, en especial teniendo en cuenta la actividad subvencional de unas comunidades autónomas que delegan –o centrifugan– por la vía de la subvención directa y condicionada, contraria por cierto a la Carta Europea de Autonomía Local, no pocos servicios públicos de su competencia. Todo ello alcanzado con un diseño competencial contenido en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –más bien una lista de servicios obligatorios– que el Libro Blanco del Gobier-

no Local de 2005 calificaba como de «remisión diabólica» a las leyes estatales y autonómicas, así como especialmente –hasta 2013– una cláusula universal de competencias que legitimaba a los ayuntamientos a intervenir en cuantos ámbitos materiales mejorasen el bienestar de los vecinos, y que permitió que en los años ochenta y noventa se creara, a escala local un auténtico Estado del Bienestar de Proximidad.

Siguiendo en la dimensión cuantitativa, en 1979, el año de la renovación democrática de las élites locales, el conjunto del personal de los ayuntamientos y diputaciones se situaba en poco más de doscientos mil efectivos. El dato es relevante, porque en ese momento, llegada la transición local (Márquez, 2007 p. 186), el legado disponible era en su mayoría, preburocrático. Esto es, a diferencia de lo ocurrido en la Administración Central del Estado en los años sesenta, que consiguió consolidar un aparato profesional de raigambre meritocrática con las reformas desarrollistas de López Rodó (Jiménez Asensio, 1989; Villoria, 1999), las subalternas entidades locales no habían iniciado ese camino, pese a algunos intentos tibios. Excepción hecha de algunos organismos (Instituto de Estudios de la Administración Local, IEAL, Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las entidades locales), las leyes específicas tuvieron poco éxito, caso de la ley 79/1968, de 5 de diciembre o de la meritoria –y paradójicamente vivificada en 1986– articulación parcial del estatuto de la función pública local, aprobada por el Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre, de innegable calidad técnica, por cierto. Sería esta la última ocasión en que la función pública local dispusiera de una regulación unitaria y diferenciada de la estatal.

Merece la pena prestar atención a la evolución temporal de los efectivos locales, porque la misma, gráficamente y limitada a los ayuntamientos, da cuenta de cómo la evolución del EPL ha sido afectada por coyunturas y estructuras de oportunidad en diversos periodos. La que puede denominarse como la «etapa fundacional» del empleo público local español, la segunda mitad de los ochenta; seguido de una segunda fase, su desarrollo evolutivo en democracia –que aquí, parafraseando la evolución europea del Estado del Bienestar denominamos «treinta gloriosos»–; y finalmente, la última etapa, la que ha conectado prácticamente sin solución de continuidad, crisis como la de la «Gran Recesión» de 2010-2013, la tímida recuperación experimentada entre 2014 y 2019, hasta llegar a la crisis sanitaria del coronavirus de 2020 o la reaparición de la inflación en nuestro panorama económico.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS EFECTIVOS EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

	1984	1990	2000	2010	2013	2018	2022
Total efectivos	241.726	327.362	456.368	580.869	486.641	508.457	526.307
% s/total AAPP	15 %	15 %	19 %	21 %	19 %	20 %	19 %

Fuente: elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín estadístico del Registro de Personal.

Se observa la poca variación en el primer periodo, el tiempo A o coyuntura crítica. Entre 1979 y 1984 los efectivos habían variado muy ligeramente. Será entre 1984 y 1987 cuando se modifiquen sustancialmente dos de los factores conformadores del EPL (estatuto jurídico y competencias). En primer lugar, una reforma de la función pública en agosto de 1984, de la mano de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública (LMRFP) que, además de regir también para el personal local –a diferencia de lo característico hasta entonces– vino caracterizada por la potenciación de la noción del puesto de trabajo, además de generalizar la figura del personal laboral. Este cambio legislativo coincidió con el desarrollo postconstitucional de los poderes locales, al promulgarse en abril de 1985 la ley de bases de régimen local (LBRL), donde la idea de política fue la autonomía local, planteamiento que afectó a la gestión de recursos humanos, consagrando un ámbito de decisión prácticamente sin supervisión en este terreno. No fue la única reforma legislativa de calado. Autonomía decisoria de los ayuntamientos y laboralización potenciaron de facto otra reforma, la laboral, que en 1984 cambió de modo sensible el mercado de trabajo en España al generalizar –«descausalizar»– el uso de la contratación temporal. Y estas medidas de reforma enmarcaron un contexto político: el impulso que unos equipos de gobierno legitimados democráticamente, plenamente conscientes de las carencias existentes dieron a las políticas y equipamientos locales, financiados por los fondos europeos. En este periodo de tiempo se conformaron las trayectorias que configurarían el empleo público local tal y como lo conocemos (Cuenca, 2015; 2019).

Como puede observarse en la tabla 1 el crecimiento del EPL fue intenso a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Junto a la laboralización y su precariedad asociada, además de la contractualización

de las condiciones de trabajo, su sindicalización, encontramos la politización como tercer rasgo de la senda seguida en estos años. Fueron años de incremento notable de las plantillas en procesos donde las prácticas meritocráticas no fueron la pauta predominante. En 2010, el inicio de la crisis y tercer momento que a efectos analíticos se ha propuesto, se había más que duplicado el personal local. Fue en 2013 en los momentos más intensos de la recesión cuando tuvo lugar el punto de inflexión en el crecimiento de las plantillas, sin que se haya recuperado esa cifra a día de hoy.

Pero el interés no reside solamente en el aspecto cuantitativo. Hay que destacar que este incremento pivotó en gran medida sobre el personal laboral. Los ayuntamientos hicieron un uso extensivo de los contratos temporales, que como se aprecia en la tabla 2, experimentaron un punto de inflexión a partir de 1984, alcanzando el 75 % de los efectivos en la década del 2000. Respecto a este colectivo, que operó como un auténtico «mercado laboral secundario» frente a la rigidez del modelo funcionarial, es destacable que en muchos casos fue deficientemente reclutado, sin garantías meritocráticas suficientes y dando lugar a otro rasgo característico del personal local: su elevada tasa de temporalidad¹.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL LABORAL EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

	1975	1984	1990	2001	2010	2018	2022
% s/total efectivos	30,3 %	19 %	45,6 %	75,8 %	62,1 %	57,1 %	56 %

Fuente: elaboración propia sobre datos Boletín estadístico del Registro de Personal.

El resultado es que, llegada la crisis de la segunda década del siglo XXI, la institución del empleo público local se caracterizaba por su debilidad, sin que esta característica fuera alterada por la reforma local, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre de 2013, LRSAL.

3. EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN 2023: DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y PROPOSICIONES PARA SU FORTALECIMIENTO

Atendida la evolución reciente y su configuración actual es cuando contamos con las bases conceptuales para incidir en sus perspectivas de futuro. El análisis de los desafíos y de las propuestas sirve como hilo conductor de las colaboraciones que participan en este monográfico.

3.1. El «Estatuto» del empleo público local

Y el punto de partida es determinar si contamos con un estatuto jurídico idóneo, que permita seleccionar un «personal de calidad», capaz de proporcionar perspectivas competitivas de formación, retribución y carrera. Los aspectos estructurales a los que se ha hecho referencia y la variedad de la fuerza laboral permiten adivinar su dificultad. Pero son los aspectos jurídico-formales, lo que en este apartado denominamos «Función Pública Local» (FPL) los que más atención crítica han suscitado, como se detalla segui-

¹ Hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 no fue obligatoria la regla de la primacía de la oposición o siquiera del concurso-oposición para la selección del personal laboral. Hasta esa fecha el personal laboral podía ser reclutado exclusivamente por el sistema de concurso, que parecía primar sobre los otros sistemas selectivos, a tenor de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos en la selección de los funcionarios de administración local. Y justamente un beneficiario privilegiado de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad (LRT) ha sido la Administración Local, un nivel de gobierno que, de no cambiar sus prácticas y/o configuración estructural, tal y como se propone en este monográfico, está condenado a repetir la patología en los próximos años. No hay que olvidar que el «blanqueo» periódico de colectivos profesionales en situación precaria ha sido, históricamente, la «solución institucional aprendida» en nuestra Administración Local: empezando por la disposición transitoria cuarta de la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935, pasando por el reglamento de funcionarios de 1952 o, ya en plena transición política, los Reales Decretos 1409/1977, de 2 de junio y 263/1979, de 13 febrero, sumamente «generosos» en mérito a la estabilización. Como es sabido, tampoco la LBRL se privó de arbitrar esta solución, pretendidamente definitiva, en su disposición transitoria Octava. La posterior jurisprudencia constitucional, en especial la interpretación que del artículo 23.2 de la Constitución efectuara la sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, cambió sustancialmente el panorama, al aplicar el precepto y su principio asociado, la igualdad, en regla básica, lo que impide –y limita a los actores– la posibilidad del recurso a procesos restringidos.

damente. Si a principios del siglo xx la reforma local concitó la mayor parte del debate regeneracionista, en cierto modo podría decirse que la cuestión autonómica y su desarrollo posconstitucional ha eclipsado las necesidades legislativas del «Régimen Local». No cabe otra explicación para la parquedad regulatoria de la FPL por parte de un «Estado» (la administración central) que en gran parte ha abdicado de su responsabilidad. Una responsabilidad doble como es sabido, porque el carácter «bifronte» de lo local lo es tanto respecto al «régimen local» como respecto a la «función pública», lo que añade complejidad para los gestores a la hora de determinar con seguridad la prelación del diverso marco normativo, una función pública, en fin, que –y esta fue la principal novedad en 1984– tiene la misma regulación básica que el resto de administraciones territoriales. Y aquí las comunidades autónomas han seguido soluciones diversas, desde su interiorización legislativa temprana (Comunidad Valenciana en 1985, Cataluña en 1987, dictando incluso una norma de magnífica factura como es su reglamento del personal local de 1990 o País Vasco en 1989) o las más recientes (ejemplos de las leyes andaluza en 2023, castellano-manchega en 2011 o gallega en 2015, por ejemplo).

¿Cuál ha sido la situación resultante? Al decir de parte de la doctrina la FPL está conformada por un marco jurídico de difícil manejo, por disperso y caótico (Sosa Wagner, 1997, p. 137; Jiménez Asensio y Castillo Blanco, 2009, p. 21). Para otra parte no menos significativa tal conflicto es inexistente, si como de manera fundamentada sostiene en este mismo número Fondevila, nos atenemos al carácter bifronte del régimen local, que determina la atribución de la competencia legal al Estado y las de desarrollo legislativo a las comunidades autónomas. En especial, atendido el último vaivén, el que supuso la LRSAL y la nueva redacción del artículo 92.1 –el sistema de fuentes– de la función pública local. Lo cierto es que no es un tema que esté en la agenda legislativa (la última intervención reguladora fue en 1996, con una modificación del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de retribuciones de los funcionarios de administración local). Y lo cierto es que ahí sigue, incólume y sin derogar el apartado c) de la Disposición Final Primera de la LBRL, que autorizaba al Gobierno para que, en el plazo de un año, procediera a actualizar y acomodar el reglamento de funcionarios de administración local ¡de 1952!

Cabe abrigar, no obstante, alguna esperanza de la mano de las últimas reflexiones y propuestas de reforma legislativa. Así, en el documento titulado «13 propuestas para reformar la Administración del Estado» (INAP, 2021, p. 89 y ss.) se asume que la legislación básica de la función pública local resulta ser poco coherente, proponiendo superar esta situación mediante dos iniciativas: la habilitación a las corporaciones locales para que, en ausencia de una ley de la función pública de la comunidad autónoma –que no las incluya en su ámbito de aplicación, se entiende– estas puedan proceder a dotarse de una regulación propia, de la mano de una cierta potestad normativa habilitante para regular su personal directivo, la carrera horizontal, la estructura de las retribuciones complementarias, ordenar sus puestos de trabajo y reglamentar los procedimientos de provisión. Ni más ni menos que activar los elementos de innovación de la política de recursos humanos del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establecidos en 2007.

La otra alternativa propuesta es la reducción al mínimo de la densidad de la legislación básica estatal en materia de función pública local, limitada al EBEP y de los preceptos expresamente básicos contenidos en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Si la primera parte es una opción de política legislativa –a quién corresponde regular el EPL si a la administración central o a las comunidades autónomas– la segunda es técnicamente irreprochable, ya que pone el dedo en la llaga de una situación extraña: el carácter a dar al texto refundido del régimen local de 1986, ya que como es sabido, respecto a su Título VII –el regulador de la función pública local– debía inferirse su carácter de básico o no según su naturaleza, en un proceder legislativo que fue reprochado –y anulado– por el Tribunal Constitucional en 1993, mediante su sentencia 385, de 23 de diciembre. En la regulación actual, dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, su carácter de básico se inferirá según disponga la legislación estatal vigente. Más incuestionable resulta la declaración como preceptos básicos de los artículos 151.a, 167 y 169.

Por lo demás, el legislador parece seguir en este punto la primera de las alternativas, al menos hasta la disolución de las Cortes Generales. Así, la Disposición Final Cuarta de del Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 24 de marzo de 2023, 121/000149) incluye una novedad significativa en lo que a la FPL respecta, al establecer que «Lo dispuesto en esta ley será aplicable con carácter supletorio al personal funcionario al servicio de la Administración local en los términos previstos en el artículo 92.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de acuerdo con las peculiaridades del régimen local y la potestad de autoorganización,

atendiendo a las disponibilidades presupuestarias.» Contaríamos así, aun modestamente, con algo identificable como un estatuto de la función pública local, asociada a la capacidad de autoorganización que, como se ha visto, tiene todo su sentido en esa parte del EPL que presta servicios en entidades locales de tamaño mediano y grande.

Así las cosas, seguimos con un estatuto jurídico de «talla única». Con la misma regulación para ayuntamientos menores de mil habitantes que para grandes ciudades, ya que como es sabido, el Título X de la LBRL únicamente afecta a los ámbitos de decisión. Se sigue obviando clamorosamente lo que la comunidad profesional denomina «PYMEL», las pequeñas y medianas entidades locales, que reclaman un estatuto específico.

3.2. La negociación colectiva en la función pública local

La elevada laboralización como rasgo adquirido en el momento formativo del EPL conllevaba, de facto, el impulso de la negociación colectiva en ayuntamientos y diputaciones, con una intensidad y protagonismo que en gran medida contractualizaron el marco jurídico del empleo público, sustituyendo de facto la visión teórica de la relación estatutaria. Y no solamente para el personal laboral sino también para el funcional.

En 1987 se promulgó la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El tímido reconocimiento de la negociación colectiva recogido en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984 tenía así su desarrollo, posteriormente potenciado en 1990 mediante la importante ley 7/1990, de 19 de julio, ya denominada de «negociación colectiva» de los empleados públicos.

El legislador recogía así una cuestión no siempre pacífica desde el punto de vista dogmático: el del papel a reconocer a una institución, el convenio colectivo, que en la gráfica definición que Efrén Borrajo (1989, p. 193), citando a Carnelutti, constituía un «instrumento con cuerpo de contrato y alma de ley», pensado para corregir, en el terreno del derecho privado, el desigual papel de los agentes sociales en las relaciones laborales, pero introduciéndolo en un contexto totalmente diferenciado, en el que el empleador no persigue el beneficio sino el interés público, determinado por unos gobernantes elegidos democráticamente y donde es la normativa la que especifica y concreta los derechos y obligaciones. Nos encontramos así con una institución típicamente laboral –la negociación colectiva– en el marco de una institución jurídico-administrativa (Sala, 1989; 1996) lo que dificulta su inserción en las fuentes reguladoras de la relación de servicio de un funcionariado que, en la práctica, deriva en una negociación colectiva «al modo laboral» y que resulta, en cierto modo, inevitable, ya que democratiza la influencia en la relación de servicio habitualmente reservada a las élites funcionariales.

Ya en la Transición a la democracia la participación de los funcionarios fue, por así decir, una «cuestión palpitante». De manera temprana y tras la ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, se dictó el específico Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que establecía las normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical para los funcionarios públicos, de aplicación expresa a la Administración Local. Pero más revelador resultó la Resolución de 29 de enero de 1981, sobre negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios locales, que prácticamente colocaba a los «comités de personal» a la misma altura que un concejal, no solo en lo relativo a la recepción de información, cuestión lógica, sino a la adopción de informe previo y participación en las respectivas comisiones informativas. Es decir, desde el principio la negociación colectiva pública en la esfera local resultó mucho más profunda, en profundidad y contenidos, que la de la administración central y las nacientes comunidades autónomas.

Los rasgos de la negociación colectiva han sido descritos (Cuenca, 2015): superación de las normas, entendidas como mínimas, en materia retributiva, social, de tiempo de trabajo, por no hablar del acceso, que ha dado lugar a un fenómeno característico, el de la informalidad, esto es, la no publicación oficial, de los pactos y acuerdos concluidos, resultado al que condujo la jurisprudencia contenciosa de la primera mitad de los noventa, al anular numerosos textos por contravenir lo regulado estatutariamente, aspecto de observancia obligatoria y no norma mínima mejorable convencionalmente.

Lo que nos conduce a la necesidad de una negociación colectiva pública menos distributiva, centrada en las retribuciones y en el tiempo de trabajo, en favor de otra más estratégica, más implicada en la gobernanza de un modelo de empleo público en transformación, en la calidad, equidad y sostenibilidad de los servicios públicos, adoptando una perspectiva a medio y largo plazo (instrumentos, perfiles, valor público) más que en los beneficios sociales a corto.

3.3. Política y Administración: la Dirección Pública Profesional

Junto a la laboralización y la precariedad asociadas y la relevancia de la negociación colectiva «al modo laboral» en comparación con otros niveles de gobierno, llegamos al tercer rasgo característico de la trayectoria del EPL en democracia: su politización característica, esto es, la ocupación política de puestos claramente gestores, así como de la adopción de decisiones por criterios alejados de la racionalidad técnica o económica. Más específicamente, en la gestión de personal, la sustitución de los criterios meritocráticos por los políticos (Parrado, 2001, p. 131; Peters y Pierre, 2010, p. 18; Román, 2010). También para la comprensión cabal de la actual situación debemos remontarnos al «momento formativo» institucional.

Una novedad de la LBRL fue la atribución de la competencia «de la jefatura superior de personal» al Alcalde, deslindando este ámbito de las competencias del Secretario. Situaba este ámbito de decisión –tan relevante al menos como el presupuestario, el asesoramiento legal preceptivo o el de control económico y presupuestario– en un agente orientado al ciclo electoral, sin asegurar la profesionalización de la función mediante alguna solución alternativa. Esta decisión fue paralela al descenso cuantitativo de los hasta entonces denominados «Cuerpos Nacionales de Administración Local», que si en 1984 suponían el 2.27 % del total de los efectivos, descenderían hasta el actual 1 % que suponen en la actualidad. Y de fondo, la reforma operaba sobre un escenario en el que previamente se había suprimido el prestigioso Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y la supresión de la autorización previa en materia de retribuciones y plantillas. Resultaba lógica la desaparición de los mecanismos de tutela ante una autonomía local consagrada constitucionalmente en su artículo 140, pero no solamente no se previeron instancias de asesoramiento a cargo de comunidades autónomas o diputaciones en esta materia, sino que todo este cambio normativo tuvo lugar en el momento de ampliación de las plantillas y añadiendo, además, una cierta abdicación de la Administración Central en materias como la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo o la creación de puestos-tipo. Ni tan siquiera fue derogado expresamente o sustituido siquiera parcialmente el venerable Reglamento de funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952 como ya se expuso.

El contexto descrito dificultaba la consecución de una regla básica de la profesionalización que todavía se arrastra en grandes entidades locales: la separación efectiva entre Política y Administración de la mano de la creación de un círculo intermedio (Jiménez Asensio, 1996) capaz de servir de vínculo entre dos subsistemas distintos. Por decirlo con Vandelli (2006): el «sistema de servicios» y el «sistema de gobierno» en el que cada uno requiere una «expertise» diferente.

Pues bien, situados en perspectiva organizativa, una innovación a tener en cuenta para dotar de mayor capacidad ejecutiva a la entidad es la introducción de la dirección pública profesional (DPP), de la mano del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público y del 32 bis de la Ley de Bases de Régimen Local. Su implantación no supone la opción acrítica por una suerte de gerencialismo tecnocrático. Lo político en la esfera local, como tempranamente advirtieran Brugué y Gomà (1998 p. 21) es tanto como expresar un proyecto estratégico, lo que supone articular intereses y sacar a la política de la «sala de máquinas» burocrática, algo que no resulta sencillo. Si la esfera de los fines, de los qués constituye el ámbito natural de la política y de los cargos representativos, la ejecución, es decir, la conversión de las metas en proyectos tangibles conforma el campo de la DPP.

Hay que ser conscientes de que la implantación de la DPP tiene especiales dificultades para su arranque en este nivel de gobierno. Pero adecuadamente puesta en práctica puede constituir una de las «palancas» de cambio (Senge, 1990) en la modernización de unos gobiernos locales en muchos casos posicionados en culturas preburocráticas. En las organizaciones locales grandes se requiere delimitar, claramente, las esferas política y administrativa de la mano de una figura, un pivote, que, hablando los dos lenguajes, dote de efectividad ejecutiva a la acción de gobierno. De acuerdo con ese maestro de municipalistas que fue Morell Ocaña (2001, p. 16), la indiferenciación de lo político y lo administrativo en las entidades locales es la «venganza de la política». Negar la política supone, además de condenarlas al subdesarrollo institucional, politizar la gestión administrativa cotidiana.

La LRSAL de 2013, que sin embargo sí incidió en aspectos significativos, como la limitación del personal eventual, el sistema de fuentes de la función pública local, los límites retributivos o la «renacionalización» del reclutamiento de los funcionarios de administración local con habilitación esta vez nacional, constituyó una ocasión perdida. Se contaba en esa coyuntura con una ventana de oportunidad parecida a la italiana de unos años antes en la que, como recuerda Nieto-Guerrero (2001, p. 64) en su estudio de la reforma local italiana de los noventa, se potenciaron las capacidades gerenciales de los ayuntamientos (leyes 142/1990 y

81/1993). Se perdió la oportunidad de separar los conceptos de Gobierno y de Administración, algo que, en contextos y tradiciones cercanos, como el italiano, resultó crítico para su funcionamiento (Caciagli, 1999). Ni siquiera de la mano de la influencia de las políticas comunitarias de consolidación fiscal fue posible, en contraste con lo ocurrido en las mismas fechas, en Portugal. Por decirlo con las palabras de Lincoln Steffens, (1993, p. 43), en su obra de 1904, «La vergüenza de las ciudades», una de las más conocidas en la lucha contra la corrupción y la monopolización partidista de los ayuntamientos en Estados Unidos, «Hará falta tiempo para que surjan maestros del poco estudiado arte (en América) del gobierno municipal, tiempo y demanda. Hasta ahora no ha existido mercado para los expertos municipales en este país.». La evolución posterior matizó esta afirmación, ya que aun con sobresaltos, la figura del «city manager» empezó a generalizarse de la mano de una sociedad civil que ganó, en muchos lugares, la partida a «Tammany Hall», el sobrenombre dado a las cúpulas partitocráticas, una cuestión aún pendiente en nuestro país.

3.4. La selección meritocrática o «el elefante en la habitación»

El sistema de mérito constituye una institución de mediación que, sin embargo, no es fácil de construir, al punto de ser calificado como el «eslabón más débil» y de más costosa consecución, en la institucionalidad estatal (Zuñanic y Lacoviello, 2010; Lapuente, 2010). Y no es una cuestión sencilla para los cargos electos. Estos afrontan lo que Bárbara Geddes (1994) denominó el «dilema de los políticos»: conformar una administración meritocrática es una operación desde el punto de vista temporal, alcanzable a medio plazo, y políticamente, intensiva en costes y difusa en beneficios. O dicho más concisamente por un maestro de institucionalistas de la función pública, como Jiménez Asensio (1989, p. 33) la tensión entre reclutamiento por mérito y clientelismo ha sido una constante en el desarrollo de las Administraciones españolas, en especial de las territoriales. Esta dificultad es compatible, pese a la mediocridad imperante al respecto, con «islotos de modernidad» en no pocas entidades locales, que aseguran el mérito e implementan políticas innovadoras de personal.

En términos mayoritarios encontramos un cumplimiento formal, ritual, de los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el acceso. Al tiempo que emergen síntomas de intolerancia cívica hacia rutinas y modos de hacer en esta materia, incompatibles con una sociedad democrática avanzada. Por poner solo un ejemplo, en agosto de 2023 la Agencia Valenciana Antifraude recibió en el primer semestre de este año 295 denuncias. Pues bien, un 44 % del total se referían a la gestión de recursos humanos y 97, es decir, un 33 % del total, trataban sobre procedimientos de selección y provisión de personal. Estos datos muestran el camino por recorrer por un nivel de gobierno que, además, deberá afrontar el impacto que supone, por ejemplo, el papel que los instrumentos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, sobre los procesos de selección.

Más allá del debate actual acerca de la idoneidad de los sistemas selectivos, básicamente memorísticos, para incorporar el talento necesario, lo cierto es que, la mejora y la innovación solamente será posible con las soluciones organizativas y estructurales adecuadas. No se trata tanto de qué técnicas son las mejores sino quiénes y de cómo las implementan. Un terreno que adquiere especificidad en el ámbito local.

Y es que la selección, entidad a entidad, sobre la base de una pretendida autonomía local ha resultado notoriamente disfuncional. Es un legado institucional difícil de obviar y de arraigada trayectoria en nuestro municipalismo desde que la Ley Municipal de 1870 consagrara como atribución exclusiva de los municipios el nombramiento y separación de los empleados municipales. Autonomía que hoy se recoge en el actual artículo 100.1 de la LBRL. La práctica demuestra que órganos constituidos para la ocasión, sin capacitación específica ni mucho menos continuidad que garantice su aprendizaje, evidencian su completa falta de adecuación. Si ya es problemático asegurar la vigencia del mérito por la cercanía al ámbito político de un órgano respecto a cuyo nombramiento no se exige justificación alguna, piénsese en las posibilidades reales de innovación que tienen este tipo de órganos temporales. Este hecho constituye el «elefante en la habitación» del empleo público local, una circunstancia conocida por todos los operadores, pero no encarada.

La profesionalización de los órganos de selección constituye el principal reto y varias son las innovaciones posibles en este terreno. La transparencia, tanto como la eficacia, aconsejaría la creación de órganos permanentes, algo intuido por el legislador básico cuando en el artículo 61.4 del EBEP dispone que las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos, residenciándolos en los Institutos o Escuelas de Administración Pública. La LRSAL ya incidió sobre este ámbito competencial de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, al prever en su artículo 36.2.c, que estos gobiernos locales intermedios tienen atribuidas competencias en la selección y formación

del personal de los ayuntamientos. Es un camino que ya fue sugerido en su día por Castillo Blanco y Jiménez Asensio (2009) cuando postularon la creación de agencias provinciales de empleo público concebidas como dispositivos de apoyo, cooperación y asistencia a la gestión municipal de recursos humanos, con una cartera de servicios que incluiría la selección, la formación, la carrera y la negociación colectiva.

La creación de órganos permanentes o semipermanentes de selección es uno de los caminos posibles. Es imprescindible que las entidades locales implanten medidas de mejora en la configuración de sus órganos «ad hoc» encargados de gestionar los concretos procesos selectivos. Y esta innovación debe ser liderada por las diputaciones provinciales, cabildos y consells insulares, nuevamente impelidos a implicarse en esta materia, al prever la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que las diputaciones, cabildos y consejos insulares puedan asumir la selección del personal funcionario, de carrera e interino y laboral, fijo y temporal de los municipios. Es sin duda un ámbito competencial susceptible de reforzar la calidad institucional de la administración local.

3.5. Un mundo urbanizado: la necesidad de una política postburocrática de gestión de personas

Especial relevancia, en un contexto de globalización competitiva entre ciudades tienen esas 150 ciudades mayores de cincuenta mil habitantes, las que disponen del tamaño óptimo para afrontar lo global desde una perspectiva local (Borja y Castells, 1997) como también necesita soluciones específicas de gestión otro fenómeno creciente, como es la «metropolitanización» de nuestro país, esto es, la emergencia por la vía de hecho de áreas urbanas polinucleares que conforman un mercado unitario de residencia y trabajo, que requiere políticas públicas pensadas para esa realidad en la provisión de servicios y bienes públicos, en los siete ámbitos metropolitanos identificados en nuestro país (Iglesias, et. al., 2011): Barcelona, Bilbao, Madrid, Murcia, Sevilla, Valencia y Vigo.

Son todos estos núcleos poblacionales –ciudades medianas y grandes, áreas metropolitanas– los que deben encarar desafíos como el cambio climático, la desigualdad, o el reto mayúsculo de la inmigración, ya que la globalización realmente existente ha convertido a las ciudades, al decir de Bauman y Bordoní (2017) en su vertedero. Y para ello requieren, como factor competitivo, de un capital humano competente e íntegro, profesionalizado y flexible, al tiempo que con perspectivas reales de movilidad interadministrativa y perspectivas de carrera. Son por así decir, los destinatarios, en el ámbito local, de las innovaciones del EBEP que podrían hacer posible una gestión de personas postburocrática: carrera horizontal, evaluación del desempeño o dirección pública profesional.

Y, sin embargo, encontramos, por decirlo en términos weberianos, un paradigma de funcionamiento, un tipo ideal de gestión de recursos humanos en nuestros gobiernos locales incapaz de dar respuesta, en términos mayoritarios a los desafíos del entorno y de implantar las innovaciones normativas. Es a partir de este detalle micro con el que explicar los fenómenos estructurales de politización, contractualización y temporalidad descritos. Con unos departamentos de personal caracterizados por su «bisutería conceptual» en los instrumentos de gestión (Ramió y Salvador, 2018), sin perspectivas de largo plazo, ocupados en tareas de «gestoría» (situaciones administrativas, nóminas, comisiones de servicio), rehenes de una visión centrada en el «cumplimiento» formal por encima de lo sustantivo, a remolque de los problemas puntuales, cuando no capturados por una judicialización creciente o por los intereses corporativos y en que la dirección política suele adoptar como criterio de éxito no ya la mera regularidad formal, sino la «paz social», y con un debate político inexistente en términos de «value for money», esto es, de coste de los servicios prestados y el valor público alcanzado, ya que el control, interno y político, es de legalidad, y donde en no pocas ocasiones el plan de actuación es limitarse a seguir la lista reivindicativa planteada por las organizaciones sindicales.

El caso es que, para decirlo con Mintzberg (2005), si tenemos gente equivocada al frente de la función aplicando concepciones erróneas, solamente podemos obtener consecuencias negativas. No se trata ya de la imprescindible profesionalización, donde la dirección pública encuentra en el campo de la gestión de personal un terreno privilegiado de aplicación. Es que existe una confusión notable acerca de qué es y qué no «gestión pública de recursos humanos», como disciplina aplicada, de su propuesta de valor y de sus modelos conceptuales².

² En diversas publicaciones he intentado definir los contornos de la figura del director de Recursos Humanos en las entidades locales en términos de misión, áreas de resultados clave y perfil de competencias. Véase como resumen Cuenca (2010, pp. 32-33).

Disponer de las personas con los conocimientos y las destrezas y competencias requeridas, en los puestos de trabajo necesarios en el momento preciso es el abecé de la moderna dirección de recursos humanos. Hay que tener en cuenta que todo lo relacionado con la selección, la distribución o la movilidad interna es la principal fuente de problemas en la Administración. Por ello, las unidades de recursos humanos/función pública deben afrontar dos objetivos prioritarios. En primer lugar, actualizar su tecnología de operaciones, revisando los inventarios de puestos de trabajo, su diseño en términos de tareas y su agrupación (cuerpos, escalas, ámbitos funcionales, plazas) y definiendo los conocimientos, experiencias y destrezas requeridos para su desempeño, revisando las actuales concepciones barrocas de las relaciones de puestos de trabajo y sus procedimientos de actualización.

Disponer de perfiles de desempeño ajustados a las necesidades actuales y futuras sienta las bases para reorientar el principal conector de la gestión de recursos humanos: la formación. Y este planteamiento nos conduce a otra técnica privilegiada por el EBEP de 2007: la planificación estratégica, esto es, la adopción de un enfoque sistemático a medio y largo plazo, que constituye el segundo objetivo de unas direcciones de personal con una misión revisada a la luz de estos planteamientos. Estos dos ámbitos conforman los retos inmediatos.

La agenda descrita no es de implementación sencilla. Como evidencian los estudios de los casos de éxito, además de los inevitables elementos contextuales encontramos siempre un departamento de personal con perfiles variados en términos de conocimientos y en los que el liderazgo, político, pero especialmente el técnico, convertido en una suerte de «emprendedor interno» es crucial. Junto a la persistencia, la continuidad en la aplicación de políticas, constituye el factor explicativo del éxito en la gestión.

3.6. Integridad: el papel de los valores

Ante un escenario de cambio como el descrito es imprescindible incorporar profesionales íntegros y comprometidos con los valores de servicio público. La política de gestión y desarrollo de personas debe ser un pilar a la hora de modernizar la gestión y atraer nuevo talento, consciente de que «lo público es un factor que produce ciudadanía», por decirlo con los expresivos términos de la exposición de motivos de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana.

El énfasis en esta área de gestión debe también contemplar por ello la imprescindible transformación cultural. Receptividad y transparencia son pilares de la gestión pública de personas, materializados en un sistema de gestión de la integridad, de una infraestructura ética compuesta por códigos de conducta profesional, comités de ética y canales internos impulsados por la reciente Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección de las personas que denuncien irregularidades, una cultura organizativa que estimule el compromiso con el servicio público de los profesionales y asegure el arraigo efectivo de estos valores, dando forma a nuevas legitimidades, más allá de la meramente electoral, como son la de imparcialidad y proximidad (Rosanvallon, 2010). El «cultivo de valores» forma parte de la misión de las unidades de personal, resaltando el sentido de propósito, y para ello los rituales organizativos y la comunicación interna constituyen los instrumentos idóneos.

Y es que los valores, definidos por Villoria (2000) por concepciones acerca de lo deseable que influyen en la selección de fines, medios y medios de la acción, importan. Su papel es relevante desde el punto de vista organizativo. Constituyen un mecanismo de coordinación de las personas, orientan la conducta de modo práctico y no menos importante, los valores motivan, al punto de que en la gestión pública actual se han encontrado evidencias significativas entre la motivación de servicio público y el rendimiento, individual y organizativo (Ballart, Rico y Ripoll, 2016).

4. CONCLUSIONES

Las ciencias sociales buscan dar explicaciones en términos de causas y efectos. Y esta pretensión es válida en el análisis aplicado de las instituciones administrativas. Como variable causal, disponer de un sistema de mérito estimula el desarrollo económico y social y una mayor confianza social (Dählstrom y Lapuente, 2018; Lapuente, 2010; Levi y Sacks, 2012). Atender al «lado burocrático» del Estado incide por tanto en la calidad del gobierno (Dählstrom y Lapuente, 2018).

Pero también hay que explicar cómo es posible disponer de lo que constituye un auténtico bien público, colectivo: la neutralidad y la imparcialidad propia de un personal reclutado de manera meritocrática (Mauri,

2018; Cuenca, 2017, 2018), que sería el efecto pretendido. Aquí la cuestión a explicar es la estrategia de profesionalización plena. Y por decirlo en los expresivos términos del Banco Mundial, «llegar a Dinamarca» no es un camino fácil (Fukuyama, 2016, p. 45). Como se ha expuesto, su institucionalización efectiva (Garrido Falla, 1980; Peters, 2003) requiere atender a los antecedentes (el legado) y en la capacidad de aprovechar las coyunturas críticas en los ámbitos político y social. Pero sobre todo requiere de voluntad política y de un consenso forjado entre los actores con responsabilidad en el sistema: partidos, cargos electos, organizaciones sindicales y altos funcionarios.

Debemos ser conscientes de que no es posible una democracia local de calidad sin una administración excelente y con un empleo público también de calidad. Y para ello, contando con los gobiernos locales intermedios, nada mejor que empezar con las políticas de selección a una escala mayor que la del municipio, haciendo creíbles los principios de igualdad, mérito y capacidad, con un estatuto jurídico –y también un dispositivo organizativo– que lo haga posible, que atienda a las variadas realidades organizativas del universo local y que posibilite la movilidad interadministrativa. Al tiempo que con una estrategia de formación que estimule la aparición y consolidación de liderazgos profesionales sobre el terreno en la función de la dirección de recursos humanos. De la mano de la cooperación con la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y sobre todo, operando en la práctica a través de los gobiernos locales intermedios, es imprescindible contar con órganos de asistencia y asesoramiento para los municipios (Castillo Blanco, 2023) en especial los medianos y pequeños. Tal es la agenda y para ello los artículos que siguen buscan dar cumplida cuenta de estas metas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ballart, X., Rico, G. y Ripoll, G. (2016). *La motivación en los servicios públicos. Análisis empírico de sus antecedentes y efectos* [Colección INNAP Investiga]. INAP.
- Bauman, Z. y Bordoní, C. (2017). *Estado de crisis*. Paidós.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Borrajó, E. (1989). *Introducción al Derecho del Trabajo* (6.ª edición). Tecnos.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.
- Caciagli, M. (1999). Los gobiernos locales en la transición italiana. En J. Botella (coord.), *La Ciudad democrática*. Edicions del Serbal-Patronat Flor de Maig.
- Carrillo Barroso, E. (1991). *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Ministerio de Hacienda.
- Castillo Blanco, F. (2023). *La función pública local: hacer un pan como unas tortas*. ACAL. <https://www.acalsl.com/blog/2023/09/la-funcion-publica-local>
- Cuenca Cervera, J. J. (2010). *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. INAP.
- Cuenca Cervera, J. J., (2015). *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cuenca Cervera, J. J. (2017). El eslabón más débil. Fortalecimiento del sistema de mérito en el gobierno local. En M. Villoria, X. Forcadell y L. Baena García (coords.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Tecnos-Diputación de Barcelona.
- Cuenca Cervera, J. J. (2018). *Transparencia y Función Pública*. Diputación de Barcelona-CEMICAL. Disponible en: https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/CEMICAL_Transparencia_Funcion_Publica.pdf?noredirect=1
- Cuenca Cervera, J. J. (2019). Las problemáticas y los desafíos del personal al servicio de las entidades locales: una visión general. En M. C. Campos Acuña, R. Fernández Llera y M. Cadaval Sampedro (dirs.), *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública* (pp. 25-44). Wolters Kluwer.
- Dählstrom, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria hasta la revolución francesa*. Deusto.
- Garrido Falla, F. (1980). La institución administrativa en la Constitución española. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1(46), 1-8.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Iglesias, M., Martí Costa, M. (2011). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icària.
- INAP (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. INAP.
- Jiménez Asensio, R. (1996). *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP.

- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. A. (2009): *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Lapuente, V. (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *Documentación Administrativa*, (286-287), 113-131. <https://doi.org/10.24965/da.v0i286-287.9667>
- Levi, M. y Sacks, A. (2012). Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizá, legitimidad. En A. Przeworski e I. Sánchez-Cuenca (coords.), *Democracia y socialdemocracia: homenaje a José María Maravall* (pp. 61-89). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Márquez Cruz, G. (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mauri, J. (2018). El acceso irregular a los empleos públicos: la erosión del principio de mérito. En J. Ponce (coord.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad* (pp. 41-93). Tirant.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs*. Deusto.
- Morell Ocaña, L. (2001). Prólogo. En A. M. Nieto-Guerrero, *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. INAP.
- Nieto-Guerrero, A. M. (2001). *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. INAP.
- OECD (2017). *Skills for a High Performing Civil Service* [OECD Public Governance Review]. OECD publishing.
- Parrado, S. (2001). El control político de la Administración Central Española. En J. Matas Dalmasas (ed.), *El control político de la Administración*. Universidad Autónoma de Barcelona – Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2010). *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. INAP.
- Ramió, C. (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. La Catarata.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Tibidabo.
- Roiz, J. (1997). Categorías y teorías de la ciencia política. En A. Blas Guerrero y J. Pastor Verdú (coords.), *Fundamentos de Ciencia Política*. UNED.
- Román Masedo, L. (2010). La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la AGE. En M. Arenilla (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 837-859). INAP.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Paidós.
- Sala Franco, T. (1996). Prólogo. En R. Roqueta Buj, *La negociación colectiva en la función pública*. Tirant.
- Sala Franco, T. (1989). *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*. INAP.
- Senge, P. (1990). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Granica.
- Sosa Wagner, F. (1997): *Manual de Derecho Local*. Tecnos.
- Steffens, L. (1993) (e. o. 1904). *La vergüenza de las ciudades*. Universidad de León-Taller de Estudios Latinoamericanos.
- Vandelli, L. (2006). *Alcaldes y mitos. Sísifo, Tántalo y Damocles en la Administración Local*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Villoria, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos-UPF.
- Villoria, M. (1999). El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación. En: *Revista Española de Ciencia Política*, (1), 97-125. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37290>
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America. En C. Scartascini, E. H. Stein, M. Tommasi (eds.), *How democracy Works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. BID-Harvard University Press.