

# La necesaria reforma del empleo público local en la modernización de los gobiernos locales

Javier Pinazo Hernandis

Doctor en Derecho-Abogado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración CEU-UCH

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y ACOTAMIENTO DEL ESTUDIO. 1. **Análisis del Empleo Público local.** 1.1. *Premisas orientativas.* 1.2. *La configuración actual del Empleo Público Local.* 1.2.1. *Las bases normativas constitucionales y la normativa básica.* 1.2.2. *El confuso sistema de fuentes.* 1.3. *Insuficiente y deficiente soporte jurídico.* 2. **La modernización de los gobiernos locales.** 2.1. *Excursus político-administrativo local.* 2.2. *Del modelo jacobino a la descentralización.* 2.3. *Espíritu y contenido normativo del denominado 'pacto local'.* 2.4. *Del presidencialismo al gerencialismo local.* 3. **Incidencia para la gestión de los recursos humanos.** 3.1. *Mayores competencias y mejores recursos.* 3.2. *Flexibilidad en la gestión de recursos humanos.* 3.3. *De la teleología a la Praxis.* 4. **Conclusiones: Nuevos escenarios, nuevos instrumentos.**

## I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y ACOTAMIENTO DEL ESTUDIO

El presente trabajo plantea la cuestión acerca de si la configuración que tiene hoy el Empleo Público local sirve para responder a los retos y demandas a los que se están enfrentando las Administraciones Públicas locales.

El pacto local y ahora la Ley de modernización del gobierno local (LMGL) están dotando a dichas Administraciones de nuevas competencias y de nuevos instrumentos de gestión. Cabe desde esta dinámica preguntarse si la gestión de recursos humanos (HRM)<sup>1</sup> goza desde esas nuevas herramientas organizativas de mecanismos jurídicos adecuados a los retos actuales y de futuro.

Hablamos aquí y ahora de las medidas normativas puestas en marcha y no de aquellas que aún andan en desvanes, entresijos o antesalas, que mejor parece abordarlos en momento de mayor madurez en su *iter* legislativo.

El sistema presidencialista para pequeños municipios y el colegiado-gerencialista para grandes poblaciones —fruto de la LMGL— ha introducido grandes cambios en la organización y funcionamiento del aparato político-administrativo, pero cabe preguntarse si por sí mismos son adecuados y suficientes para el HRM en la Administración Local (AL).

---

<sup>1</sup> *Human Resource Management* en la denominación de los Noventa, hoy sustituida por la de Dirección y Gestión de Personas.

## 1. Análisis del Empleo Público local español

### 1.1. Premisas orientativas

Para efectuar un análisis del Empleo Público local español tendente a una ubicación y a una evaluación a los fines propuestos vamos a establecer unas premisas de simplificación comunes a todos los modelos político-administrativos nacionales y de la UE:

- 1<sup>a</sup>) La Función Pública moderna gira en torno a una mixtura de los modelos teóricos —cerrado y abierto— fijados por GAZIER<sup>2</sup>, a principio de los setenta, descritos no como destinados hacia la acción o la práctica, sino con el propósito de construir una Teoría General de la Función Pública en el mundo. La diversidad de cada modelo nacional concreto responde a su contexto social, reflejo de su civilización, cultura, tradiciones, geografía y estructuras políticas, sociales y económicas.
- 2<sup>a</sup>) El modelo cerrado sería el funcional —de inspiración francesa— mientras que el abierto sería el contractualizado —de inspiración anglosajona—, aunque conocemos la conjunción y confusión de elementos de uno y otro que lo desvirtúan de hecho y derecho.
- 3<sup>a</sup>) La distinción entre Funcionarios y agentes contratados respondería a un deseo de estructurar un modelo en el que los primeros serían el núcleo básico y permanente que otorgaría estabilidad y continuidad a la Administración, mientras que el segundo constituiría un recurso excepcional para hacer frente a necesidades temporales o funcionales, proporcionando la flexibilidad necesaria en la gestión de las eventualidades que pudieran surgir.
- 4<sup>a</sup>) Se entiende como configuración dual de Empleo Público a aquella que se estructura sobre una distinción entre agentes funcionariales y agentes contratados, no obstante la dinámica general de convergencia entre ellos.

Un examen descriptivo-prescritivo de reciente factura respecto al Empleo Público en nuestro contexto nacional<sup>3</sup>, nos revela lo siguiente:

<sup>2</sup> GAZIER, B., *La Fonction publique dans le monde*, Edit. Cujas, París, 1972.

Se indica al prólogo de la obra que «[...] si existen dos concepciones opuestas de Función Pública son mas bien fruto de puras construcciones del espíritu, que no inspiradas en sistemas existentes, las cuales puede designarse bajo los vocablos de estructura cerrada y estructura abierta... todos los sistemas se reconstruyen por una combinación de elementos de uno y otro de los dos modelos [...]»

<sup>3</sup> ROMÁN RIECHMAN, C.-SÁNCHEZ MORÓN, M.-VELÁZQUEZ LÓPEZ, F.J., «Líneas de reforma del Empleo Público», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004. pp. 479 y ss.

- El factor humano se considera pieza esencial del funcionamiento de las Administraciones Públicas.
- El empleo en el Sector Público representa el 20% del total nacional.
- Es preciso aplicar a todo el personal del Sector Público los principios rectores del Empleo Público —selección, promoción deberes y responsabilidad— y sin perjuicio de sus peculiaridades.
- El Empleo Público en cantidad y en términos globales no son insuficientes para sostener el volumen de tareas que la sociedad asigna a la Administración<sup>4</sup>, si bien hace falta una planificación estratégica y medidas de flexibilidad y redistribución.
- Lejos de haberse producido una reducción de efectivos<sup>5</sup>, se ha mantenido en cómputo general, si bien en la AL ha aumentado sobre un 25 %. En el año 2003 un 21,8 % del Empleo Público es temporal, pero realizando funciones de carácter permanente. Es necesaria una reforma legal que introduzca límites precisos y taxativos a la asunción de personal temporal y a su duración. A la vez es preciso reformar los mecanismos de selección y acceso para hacerlos más ágiles y adaptables a una Administración más dinámica y flexible, siempre con la garantía del principio de igualdad y mérito e imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección.
- El régimen jurídico no presenta unas reglas del juego claras ante una legislación voluminosa y dispersa y llena de parches normativos.
- En él la dualidad actual no responde a razones objetivas ni a diferentes atribuciones funcionales, generando problemas de gestión y agravios comparativos. Es necesario la aplicación de unos principios de general aplicación a todos los empleados y la distinción de tres grupos; uno general, otro cualificado —especial responsabilidad o imparcialidad— y otro directivo.
- Resulta necesaria una evaluación del personal y el reforzamiento de la inspección interna de los servicios.

Algunas de las recetas expuestas merecen una reflexión concreta para las AL, pues ciertas premisas descriptivas del contexto político-administrativo son propias del tránsito de un modelo administrativo con pretensión descentralizadora hacia mayores cotas de *Self Government*<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cantidad similar en la media europea.

<sup>5</sup> En términos generales como ha sucedido en muchos países de la UE.

<sup>6</sup> La idea de '*Self-government*' corresponde al paradigma de autogobierno local anglosajón, como contrapuesto al modelo continental y centralista. Esta es la idea que utilizamos sin perjuicio de su gran componente de mito y tópicos que en la praxis conlleva.

## 1.2. *La configuración actual del Empleo Público Local*

### 1.2.1. *Las bases normativas constitucionales*

La Constitución Española de 1978 (CE) no establece un modelo determinado de Empleo Público ni para la AL ni para el resto de las Administraciones Públicas españolas, sino que:

- Da por supuesto la posibilidad de coexistencia de diversos colectivos, reconociendo una situación preexistente establecida por el legislador preconstituyente encaminada hacia un modelo más abierto de Función Pública<sup>7</sup>.
- Fija el contenido de unas bases contenidas en los artículos 23-2, 103-3 y 149-1-18 a desarrollar por el legislador ordinario el contenido de los principios constitucionales de servir con objetividad a los intereses generales y actuación conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, principios, pues aplicables a todos los empleados públicos.
- Asigna al Empleo Público un carácter instrumental, al asociarlo con el quehacer de la Administración Pública (103), al principio de participación en ellas (art. 23) de los ciudadanos y al de servicio a estos sin distinción (art. 149-1,18).
- Preceptúa que el régimen jurídico de los funcionarios públicos y el de los trabajadores es legislación básica del Estado, reservada para el legislador ordinario.
- El Estatuto de los funcionarios públicos con tal nombre y como texto único no existe todavía, si bien el artículo 103-3 CE ha sido desarrollado por diversas leyes.

---

<sup>7</sup> Es en la STC 57/1982 de 27 Julio de 1982, donde a nuestro juicio el Tribunal Constitucional reconoce por primera vez tal situación como hecho del que hay que partir, manifestado que la distinción entre el personal funcionario y el personal laboral es básica en la legislación vigente constituida. En el Auto del mismo órgano n.º 858/1988, de 4 de julio, se afirma que la contratación de personal laboral por la Administración Pública no debe verse sujeta, por imperativo del artículo 14 de la CE, a las mismas reglas que la contratación entre particulares, pues tal carácter de Administración Pública, es, por sí mismo, factor de diferenciación relevante en atención, precisamente, a otros mandatos constitucionales y, en todo caso, a mandatos legales justificados por las exigencias de publicidad, libertad de concurrencia, mérito y capacidad en el ingreso como personal al servicio de la Administración».

Otro tanto puede decirse al socaire de la Sentencia 178/1989 de 2 Noviembre, referida al régimen de incompatibilidades de los empleados públicos.

### 1.2.2. *El confuso sistema de fuentes*

Desde los parámetros constitucionales se legisló con el carácter de básico un régimen jurídico para el personal al servicio de las Entidades Locales y que bajo el continente del Título VIII de la ley 7/1985 de bases del régimen local (LBRL) se inspira en dos principios; la conservación en el ámbito estatal de las funciones públicas esenciales de los Entes Locales y la modificación del sistema organizativo de los funcionarios públicos que han de desarrollar tales tareas<sup>8</sup>.

La configuración del Empleo Local se articula en una parca regulación en la que el artículo 89 LBRL se limita a decir que «el personal al servicio de las entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial» mientras que el artículo 92-2 de dicha ley al señalar que «Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Se completa este dictado con el párrafo tercero al disponer que «las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y la del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional».

Desde la LBRL como norma básica puede afirmarse como principio que, permitiéndose el recurso a la contratación laboral, ésta tiene de entrada vedada las que se consideran funciones públicas en el régimen local.

La cuestión se complica por mor del sistema de fuentes que completa el régimen jurídico para el Empleo Público y el carácter bifronte<sup>9</sup> de nuestra

<sup>8</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/85, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Praxis, 1985, p. 315.

<sup>9</sup> Sobre el carácter bifronte, puede verse entre otros en PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo Vol. II: Organización y Empleo público*, 8ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 204 y en PEREZ LUQUE, A., *La estructura de personal de las Corporaciones Locales*, Comares, Granada, 1999, p. 62 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, al señalar «[...] este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas [...]» y las STC 214/1989, de 21 de diciembre y STC 331/1993, de 12 de noviembre.

legislación local, al tener sobre el mismo responsabilidades legislativas tanto el Estado como las Comunidades Autónomas<sup>10</sup>. La LBRL es ante todo una ley de organización y funcionamiento de los Entes locales, que sin renunciar a disciplinar algunos aspectos sustantivos concretos, confía a un conjunto de piezas normativas provenientes del Estado y de las CCAA el diseño acabado del régimen jurídico y de la disciplina normativa de sus actividades<sup>11</sup>.

El siguiente sistema de fuentes que puede predicarse es el siguiente:

1. La LBRL como norma básica para todas las Entidades Locales<sup>12</sup> y en materia de Empleo Público Local lo será también los preceptos básicos de la Ley 34/1984 de 2 de agosto de Medidas Urgentes para la reforma de la Función Pública (LMURFP).
2. A continuación será de aplicación la legislación autonómica, bien por que hayan legislado en materia de régimen local, o bien porque hayan determinado la aplicación directa a este de sus normas de Función Pública, otrosí de su legislación en materias sectoriales cuando tengan asumida la competencia<sup>13</sup>.
3. El Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por RD-Leg 781/1986, de 18 de abril (TRRL) será o no aplicable en función de que la Comunidad Autónoma haya o no legislado en la materia de personal, en cuyo caso éste pasará a un segundo plano, pues la regulación de la materia de personal no goza del carácter de básico, sin perjuicio pues de que uno de sus preceptos sea trasunto de otro que sí tenga tal condición.
4. En cuanto a los Reglamentos estatales serán de aplicación preferente cuando en estos se establezca expresamente el carácter básico del precepto en cuestión pues gozan del mismo valor material que la ley básica aunque subordinados a la misma. Si no fueran básicos se aplicarían en ausencia de norma estatal básica y de norma autonómica expresa, actuando en este caso, siempre después de estas últimas.
5. En último lugar se encontraría la normativa reglamentaria interna propia de cada AL que en todo caso será una fuente secundaria y subsidiaria, lo que hace que su normación deba estar muy atenta a las normas de rango legal autonómicas o estatales.

<sup>10</sup> El artículo 92 LBRL señala que «Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta ley, por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en los términos del artículo 149,1 18ª Constitución Española».

<sup>11</sup> SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 4ª edición, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 44-45.

<sup>12</sup> A salvo de lo dispuesto en sus Disposiciones Adicionales 2ª y 3ª, para el País Vasco y Navarra.

<sup>13</sup> V.g. en materia de policía local ex 148-1.22ª CE.

El régimen jurídico aún sería más complejo si tenemos en cuenta las leyes presupuestarias o de acompañamiento, la normativa del régimen disciplinario, la de Funcionarios interinos, las de derechos colectivos, incompatibilidades, las específicas de Policía Local ... Y mayor aún al situarse en el nivel reglamentario, donde subsiste parte del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952<sup>14</sup>, donde los funcionarios locales de habilitación nacional tienen su propio régimen jurídico (RD 1174/1987 de 18 de septiembre y RD 1732/1994, de 29 de julio) donde hay una regulación en materia de retribuciones (RD 861/1986, de 25 de abril) y donde existe un proceso de selección específico (RD 896/1991, de 7 de junio) lo que nos permite concluir que la confusión está servida.

Para el personal laboral, el artículo 177 TRRL indica que «la contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial, y demás modalidades previstas en la legislación laboral, toda vez que el régimen jurídico de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral». Además de esta aplicación del Derecho Laboral común en su integridad y de la problemática subyacente hay que pensar en las frecuentes remisiones a convenios colectivos, distintos muchas veces en los organismos autónomos y empresas públicas de los de sus Administraciones matrices.

Para terminar este apartado, diríamos que el Empleo Público local - estructurado conforme a lo señalado en el punto 1.1 —respondería a lo siguiente:

#### A) Funcionarios

##### A-1. De Carrera

- funcionarios de habilitación nacional (Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local)
- los demás funcionarios locales, clasificados del siguiente modo:
  1. Grupo de Administración general.
  2. Grupo de Administración especial.
  3. Funcionarios de servicios especiales.(policía municipal y a los servicios de extinción de incendios).

<sup>14</sup> La Disposición Derogatoria del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, dispone la derogación del Decreto de 30 de mayo de 1952, en todo aquello que afecte específicamente al régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

Son todavía de aplicación el artículo 10-1, el 12 y el 255-1 (PÉREZ LUQUE, A., *La estructura de personal...*, p. 71).

## A-2. De empleo

- Interinos
- Personal eventual (De confianza y Asesores)

## B) Personal laboral

- Contratados fijos
- Contratados temporales

### 1.3. *Insuficiente y deficiente soporte jurídico*

Este carácter bifronte resulta uno de los elementos de mayor confusión. Los artículos 140 y siguientes del TRRL declaran la aplicabilidad a la Función Pública local de las normas autonómicas, mientras sólo algunas leyes autonómicas reguladoras de su Función Pública declaran su aplicabilidad al personal de la Administración local que no sean habilitados nacionales<sup>15</sup>. Se trata de conjugar un sistema de fuentes que ha de tener en cuenta la legislación básica en materia de Función Pública y la de bases propia del régimen local en dicha materia, y fijado este marco, entrará en juego la legislación autonómica o la estatal en función de la vía por la que haya accedido a la autonomía, la comunidad en donde se haya inserta la AL cuyo régimen jurídico pretenda analizarse<sup>16</sup>.

El Empleo Público local desde la conjugación LBRL-LMURFP se ha aproximado y equiparado al modelo del Estado y autonómico de Empleo Público, presentando una homogeneidad en lo esencial y una diferencia en lo necesario<sup>17</sup>. En esta aproximación el contingente laboral ha sido incrementado notablemente y sobre todo en aquellas Corporaciones Locales, que han vertido sus esfuerzos áreas económicas, sociales, culturales, deportivas, mercantiles, etc.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Cfr. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, J., *Manual de Administración local*, 4ª edición, Comares, Granada, 1998.

<sup>16</sup> Tres modelos distintos pueden verse:

- Uno en el que la Función Pública Local es regulada con total independencia respecto de la autonómica (Modelo de Cantabria, Ley de 10 de marzo de 1993).
- Otro en el que la Función Pública Local es una parte del régimen local (Modelo catalán, Ley de 29 de junio de 1994).
- Un tercero representado por la Comunidad Valenciana (Ley de 24 de octubre de 1994) en el que la Función Pública Local es parte de la Función Pública autonómica.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. M., «La Función Pública local en el marco de la reforma burocrática española», en *Revista de Administración Pública*, n.º 107, mayo-agosto 1985, p. 354.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

De otra parte el régimen jurídico relega a los Entes Locales competencias que son intervenciones ejecutivas limitadas a la gestión ordinaria o de aplicación de un sistema que ha sido prefigurado y prácticamente predeterminado al completo en sus aspectos más esenciales<sup>19</sup>.

La norma básica local, en consonancia con la Administración estatal<sup>20</sup> y desde los precedentes históricos-normativos, reconoció la posibilidad de contratación laboral, pero no establece un modelo dual para el Empleo Público local, desde la pretensión de caminar hacia un modelo más abierto, estructurado en la distinción de personal funcionario/contratado.

De otra parte la inserción en el modelo de Empleo Público local del personal eventual, que si bien es cuantitativamente insignificante en el conjunto de la AL y a pesar de un régimen jurídico precario, es contemplado como funcionario de empleo. Lo cierto es que puede desempeñar funciones relevantes en el desempeño político-administrativo y para nosotros debe reubicarse como personal de gabinete a integrarse en los denominados colaboradores ocasionales de la Administración Pública<sup>21</sup>, toda vez que analizado el régimen jurídico en su totalidad parece que apenas se le tiene en cuenta<sup>22</sup>, y si se le menciona, es a los meros efectos de clasificación, pues en ninguna parte se indica claramente para qué sirve este personal o cuál el sentido de su utilización.

Responder a la pregunta cuándo y cómo puede una AL utilizar a personal laboral para el ejercicio de su actividad administrativa, no es labor sencilla. Hoy en día lo más seguro es responder que desde el 177 TRRL, podrá utilizarse cuando el propio TRRL no disponga la reserva funcional y con los requisitos que establece el Ordenamiento Jurídico laboral. Otras respuestas las encontraríamos en las diversas regulaciones autonómicas y la supletoriedad

<sup>19</sup> TEBA PIAZULELO, V., «Competencias locales en materia de personal», en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el S. XXI*, INAP-BOE, Madrid, 2002, p. 1447.

<sup>20</sup> Artículo 7 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) y artículo 15 LMURFP.

La dualidad se consiguió liquidando el 'status quo' de los contratados administrativos en régimen de colaboración temporal, liquidación que se hizo por lo dispuesto en la Disposición Adicional 4ª LMURF y que conforme a las directrices de la Disposición Transitoria 8ª de la LBRL, supuso una clasificación de los puestos ocupados por ese personal y de los interinos y la posibilidad de su funcionarización.

La LMURF derogó el artículo 6 de la LFCE que permitía la contratación administrativa en los supuestos de colaboración específica y en el de carácter temporal además de establecer la prohibición de contratar a futuro personal en régimen de contratación administrativa temporal.

<sup>21</sup> Figura proveniente de la doctrina francesa (Cfr. AUBY, J. M. Y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction Publique, les biens publiques, les travaux publics*, Dalloz, 13ª edic., París, 1973, p. 21).

<sup>22</sup> Cfr. MIGALLÓN RUBERT, J., *Manual de Derecho Local*, Dilex, Madrid, 1997, p. 240; ÁLVAREZ RICO, M.-GONZÁLEZ HABA GUIASADO, V., *Administración Pública y Función Pública*, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 459 y 545; SERRANO PASCUAL, A., *El Personal de las entidades locales, Análisis de su régimen jurídico*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Abella, Madrid, 1997, p. 73.

de la LMURFP, lo que implica distinta posibilidad de utilizar la contratación laboral según el territorio en dónde se encuentre el operador<sup>23</sup>.

No puede en este momento legislativo predicar desde el régimen jurídico combinado de las normas citadas (LBRL-TRRL- LMURFP-CCAA) un sistema de fuentes para el Empleo Público local que se halle configurado en una dualidad-estatutario (cerrado)/contractualizado (abierto) coherente. Para ésta pretensión resultaría este régimen confuso, inseguro, conflictivo, caótico y disperso. El origen de estas disfunciones se encuentra fundamentalmente en la estanqueidad de los ordenamientos jurídico-laboral y jurídico-administrativo. La legislación laboral es básica ex 149.1.7ª CE y por ende aplicable sin fisuras al personal laboral al servicio de la AL al no existir disposiciones básicas y específicas para el Empleo Público laboral autonómico o local<sup>24</sup>. Estamos obligados a una labor de armonización entre las normas propias del Empleo Público local con las normas básicas de contenido estrictamente laboral, lo que sin duda es harto dificultoso<sup>25</sup>.

El balance de situación desvela a nuestro parecer un deficiente e insuficiente soporte jurídico para el Empleo Público local, que en síntesis aflora las siguientes patologías:

- Falta una nítida diferenciación entre funciones políticas y directivas, lo que conlleva a una desordenada utilización del personal eventual, asesor o de confianza.
- Ausencia de criterios para justificar el recurso al personal laboral. En la praxis ha predominado la ambigüedad y la interpretación interesada para la determinación de la reserva de provisión de puestos de trabajo para los distintos colectivos.
- La remisión del régimen jurídico del personal laboral al Ordenamiento Jurídico laboral en su integridad constituye un elemento de desintegración pues obvia la incidencia de normas jurídico-públicas, es decir, constitucionales y del Derecho Administrativo y presupuestario.

<sup>23</sup> Sobre la problemática en cuanto a la reserva del art. 92 LBRL, el 132 TRRL, la legislación autonómica y los procesos de funcionarización véase el reciente trabajo de BOLTAINA I BOSCH, X., *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Colección laboral Tirant lo Blanc, Valencia, 2006, pp. 139 a 181.

<sup>24</sup> Vid. Artículo 7 LFCE y 177 TRRL. Sobre la aplicación 'tout court' o 'in totum' del derecho laboral al seno del Empleo Público puede verse en PINAZO HERNANDIS, F.J., «La incidencia del derecho administrativo en el régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración local», en *Actualidad Administrativa*, n.º 13/1999, La ley, Madrid, 1999.

<sup>25</sup> [...] entre el régimen administrativo y el laboral no existe en principio ninguna diferencia de contenido esencial vinculada a la naturaleza objetiva de los servicios prestados, sitio que se trata de una cuestión de técnica organizativa al poder utilizar la Administración, respetando los límites legales, ambas modalidades de reclutamiento de personal, y, en consecuencia, lo decisivo para calificar como administrativa una relación es la existencia de una norma con rango legal que le atribuya ese carácter, debiendo atenderse predominantemente en esa calificación a la correspondencia real entre el tipo legal y la prestación de trabajo efectivamente concertada [...] (Sentencia de 6 de julio de 1988, que cita las de 23 de octubre de 1986 y 2 de abril de 1987).

Con ocasión de un asesor jurídico municipal (STS Sala 4ª, S 18-6-1991).

## 2. La modernización de los gobiernos locales

### 2.1. *Excursus político-administrativo español*

La ubicación actual de la AL en el contexto sociopolítico-administrativo obedece al proceso descentralizador iniciado desde la CE de 1978 con la idea de una coexistencia de diversas Administraciones Públicas configuradas territorialmente en una Administración central y general del Estado (AGE), una Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y una Administración local (AL), y se constituirían en los ejes sobre los que pivotarían los centros de poder político-administrativos.

Tras esta primera fase de configuración, ha tenido lugar una segunda, denominada, 'primera descentralización', realizada desde la AGE a favor de las CCAA, con el trasvase y delegación de competencias hacia ellas. Este proceso se conjuga con la redistribución de nuevos roles para las diversas Administraciones Públicas. La AGE en disminución, se encargará más de la planificación y la estrategia, con abandono cuantitativo de su papel de gestión, las CCAA en aumento, se ocuparán de las políticas públicas regionales de amplio espectro (educación, sanidad, cultura, servicios sociales) mientras que las AL desde su gran diversidad, lo harán fundamentalmente de los servicios de proximidad a la ciudadanía.

Conscientes de en nuestra realidad nacional ha habido un transformación más intensa incluso que la experimentada por las Administraciones comparadas de nuestro entorno geográfico y político, como puede deducirse de estas autorizadas líneas<sup>26</sup>

«[...] Suele decirse ya, y es rigurosamente cierto, que el porcentaje de recursos públicos confiados a la disposición de las Comunidades Autónomas supera lo que es normal en los federalismos más prestigiosos; en términos más simples: que España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo...

... Por vez primera en nuestra historia, puede decirse casi en términos absolutos, los pueblos, los pequeños lugares perdidos y abandonados por todos, las necesidades culturales y de servicios de la propia población urbana, se han encontrado de pronto atendidos y servidos, y ello con un grado de eficacia creciente y perfectamente visible en realizaciones concretas y efectivas. [...]»

La evolución social, política y administrativa seguida en el periodo 1978-2003 puede sintetizarse en las siguientes características<sup>27</sup>:

<sup>26</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El Sistema Autonómico Español: Formación y balance», en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, n.º 39/40 - XXV Aniversario de la Constitución Española - (1º trimestre-2º trimestre 2003), p. 144.

<sup>27</sup> Exposición de Motivos de la Orden APU/1014/2003, de 25 de abril, por la que se crea el Grupo de Expertos para el Estudio de las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas.

- Proceso de descentralización administrativa, pasando de ser un Estado fuertemente centralizado a convertirse en uno de los Estados más descentralizados.
- Aumento de la presencia internacional con la integración en la Unión Europea y la participación en Organismos Internacionales.
- Evolución de las expectativas del usuario de los servicios administrativos, en las que el ciudadano demanda que el servicio sea de calidad y se preste con eficacia.
- Progresiva introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración ha transformado los modos de trabajo de sus empleados y especialmente las relaciones de la Administración con los ciudadanos.
- Las transformaciones sociales del país han modificado la importancia de algunas políticas públicas, lo que implica la necesidad de reforzar la actuación administrativa en nuevas áreas de acción pública que responden a necesidades recientemente detectadas.

## 2.2. *Del modelo jacobino a la descentralización*

Al poco de dictarse la LBRL y la LMUFP se indicó lo siguiente<sup>28</sup>:

«[...] Una pluralidad de acontecimientos de tipo político, económico y social han convergido para resaltar la importancia del personal local y regional en los países del sur de Europa. En las últimas dos décadas diversas experiencias nacionales de reforma administrativa parecen concurrir en una tendencia de desplazamiento de la actividad pública del centro a la periferia. Inclusive Francia, modelo de centralización para Europa continental, ha experimentado un cambio profundo de carácter descentralizador. España e Italia están en distintos estadios de consolidación de formas regionales de organización del Estado. De otro lado, la crisis económica y fiscal de la década de los años setenta ha inducido la aparición de nuevas demandas de los ciudadanos a las Administraciones territoriales, por ser las más enraizadas en la vida social. Ello significa que, en contra de la tradición del modelo centralista, muchos servicios se prevén ahora o se preverán en el futuro por las Administraciones territoriales y locales en lugar de hacerlo directamente a través de las Administraciones centrales [...]».

Lo señalado por el profesor BAÑÓN en el positivo cambio para las AL no es casual, sino causal. La historia de la Administración española —sobre todo la central y con las salvedades de la influencia de la Constitución de 1812—, ha sido fruto de la influencia notable del derecho francés y del jacobinismo de fuerte centralización, mantenida y aumentada en el siglo pasado por un

<sup>28</sup> BAÑÓN CARRILLO, R., «Función Pública local en España. Movilidad, carrera y profesionalización del personal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 51, Civitas, Madrid, 1986.

régimen autoritario receloso de los centros de poder. Pero desde que la autonomía local cobro carta de naturaleza constitucional (141 CE) se ha iniciado un proceso hacia una mayor autogestión local, *iter* no exento de dificultades pues la asunción de nuevas competencias no ha tenido su paralelismo en el trasvase de recursos. En el mismo la generalidad de las ciudades españolas han seguido los siguientes momentos<sup>29</sup>:

- Un primer período (1978-1985) centrado en la reducción de los déficits en equipamientos y servicios en los barrios y en la participación ciudadana.
- Un segundo (1985-1993) en que sus objetivos fueron el desarrollo económico y social y la dotación de grandes infraestructuras y equipamientos.
- Un tercer período (1994-2003) cuya prioridad fueron las políticas de gestión de la calidad y el desarrollo de planes estratégicos en colaboración con la iniciativa privada y social.
- Estamos iniciando un cuarto período (2004-?) centrado en la transformación urbana hacia las sociedades del conocimiento, expansión urbana y en políticas sociales sobre la inmigración.

Una mirada a países de la UE refleja<sup>30</sup> el siguiente ranking sobre descentralización: Suecia, Dinamarca y Finlandia presentan los mayores cotas de descentralización, habiendo asumido los servicios de educación primaria y secundaria; Sanidad y gran desarrollo de los servicios sociales, lo que supone entre un 76 y 84 % del gasto social y una tasa de agentes locales de 100 por cada 1.000 habitantes.

En estos momentos esos parámetros antedichos representarían los referentes de la modernidad, el desarrollo y progreso de las Administraciones noreuropeas. Sigue en el ranking el Reino Unido (45 agentes locales por cada 1.000 habitantes) y en el nivel medio europeo nos encontramos con Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Austria y Holanda (20-27 agentes locales por cada 1.000 habitantes).

España y Portugal se encuentran en el furgón de cola (12 agentes locales por cada 1000 habitantes) destinándose un gasto público del 76% a las funciones tradicionales o clásicas —limpieza, alumbrado, seguridad, higiene...—

<sup>29</sup> PASCUAL ESTEVE, J. M., «Los principales retos de las ciudades españolas: Breve caracterización», Intervención en Conferencia Anual de la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) y British Council, «El nuevo arte de gobernar las Ciudades y las Regiones. La ciudad del Futuro», Valencia, 28 y 29 de noviembre 2005. Promovido por el Centro de Estrategias y Desarrollo del Ayuntamiento de Valencia (CEyD).

<sup>30</sup> JUNQUERA GONZÁLEZ, J., «La reforma y modernización de la Administración local española», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 304 y ss.

y un 24% al gasto social —en el que no hay competencias sobre sanidad y educación so pena de los convenios de colaboración y gestión—.

Se ha concluido que es necesario llevar una generosa política de transferencias y trasposos por parte de la AGE y, en mayor grado o proporción todavía, desde las CCAA<sup>31</sup>.

La democratización, la legitimación, la participación, la información, la comunicación, la gestión pública renovada y satisfactoria para la ciudadanía constituyen los grandes retos actuales de los gobiernos locales. El incremento del poder local será de más intensidad en función del reparto de competencias de cada Estado con los gobiernos regionales, pero sin duda en el marco de una descentralización administrativa en el contexto de la construcción político-administrativa de la UE<sup>32</sup>.

En nuestro contexto europeo viene siendo una tendencia común en esta dinámica de mayor *self-government*, la de una mayor cuota de representatividad ciudadana en la decisión y en la gestión municipal, a la par de una mayor descentralización intra local (distritos, barrios, agrupaciones sectoriales...) y en la prestación de los servicios públicos locales (organismos autónomos, empresas y fundaciones municipales, agencias...) A ello habría que añadir una diferenciación del nivel político decisonal (corporativos electos) con el de la implementación administrativa (gerencia y gestión). La ciudadanía ha despolitizado el voto local vinculándolo a la calidad y coste de los servicios municipales —sobre todo en la tercera etapa de los gobiernos locales, caracterizada por la mejora de calidad de los servicios<sup>33</sup>.

En definitiva, vamos hacia un nuevo marco organizativo e institucional y de funcionamiento de los gobiernos locales caracterizado por; la postburocracia, descentralización, desconcentración y una gestión progresiva e incremental de calidad, flexible, responsable, eficaz y eficiente, orientada hacia los resultados y orientada hacia el ciudadano<sup>34</sup>. En esta deriva el producto político es 'dar más y mejores servicios, por menos costes a cargo de la ciudadanía. Difícil reto si se pretende estar al nivel de los paradigmas europeos.

<sup>31</sup> JUNQUERA GONZÁLEZ, J., ob. cit., p. 336.

<sup>32</sup> CANALES ALIENDE, J. M., «Gobierno Local y democracia», en *Papers de formacio municipal*, n.º 34, marzo de 1997, Diputación de Barcelona, pp. 5-6

<sup>33</sup> Vid. LÓPEZ CAMPS, J.-GADEA CARRERA, A., *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*, Edic. Gestión, Barcelona, 2000, p. 29.

Mientras el Nuevo Laborismo británico plantea su programa en áreas sociales, como la Educación, los Servicios Públicos y la Inmigración, sin incrementos de impuestos el FMI advierte de que los datos macroeconómicos de la UE no permiten mantener el nivel de bienestar actual (abril de 2005).

<sup>34</sup> CANALES ALIENDE, J. M., «Gobierno Local y democracia...», p. 26.

### 2.3. *Espíritu y contenido normativo del denominado ‘Pacto Local’*

Logrado y consolidado el proceso autonómico y con más que palmarias cotas de generosidad, corresponde ahora hablar de ‘Pacto local’, bajo la idea-pretensión de segunda descentralización. Transferencias de competencias y recursos desde las CCAA hacia las AL, que sin duda contribuyen al menor coste del ciudadano y a la vez coadyuvan a los principios de subsidiariedad, autonomía y proximidad.

La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, que constituye el marco institucional común de referencia del ámbito de responsabilidad de los gobiernos locales en los Estados miembros del Consejo de Europa. Aporta a la noción del principio de subsidiariedad el sustrato axiológico de inserción del concepto de democracia en el poder local. Supone el objeto de hacer progresar los derechos de plena participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y permitir afianzar de forma efectiva la exigencia de responsabilidad a los gobernantes locales.

La Carta, promovida por la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa, construye el marco ideológico del principio de subsidiariedad en el soporte del principio democrático: las responsabilidades públicas deben incumbir a las autoridades más próximas a los sujetos de la acción pública<sup>35</sup>.

La subsidiariedad significa que la ordenación política y administrativa se construya de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, en atención a la cercanía con las necesidades y los destinatarios. Este principio de subsidiariedad, al contemplar la proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial, estableciendo que el ejercicio de las competencias públicas debe de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a la gente.

El principio de subsidiariedad también es un principio general del derecho comunitario europeo<sup>36</sup> como es de ver en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea de 1992<sup>37</sup> y en el artículo 3B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> El artículo 4-3 de dicha Carta consagra el principio de subsidiariedad señalando que «el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y de economía».

<sup>36</sup> BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 61 y ss.

<sup>37</sup> «[...] resueltos a terminar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en que las decisiones se tomen de forma más próxima a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.[...]»

Se consagra tardíamente, ligado a la aprobación del Tratado de la Unión Europea de Maastrich de 7 de febrero de 1992, donde recibe su refrendo como derecho positivizado, tras una larga gestación política y jurídica que acaba de perfilar su contenido jurídico-institucional.

<sup>38</sup> «[...] en los ámbitos que no sean de su competencia, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera eficiente por los Estados miembros [...]»

El principio de subsidiariedad adquiere su significado primario en el Derecho de la Unión Europea como regla de articulación de las competencias entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros, aflorando como principio jurídico con el propósito de contribuir positivamente al proceso de construcción de la Comunidad en claves decididamente política y democrática. Y así aparece en el preámbulo de Proyecto de Constitución para la Unión Europea<sup>39</sup> y a lo largo de su articulado<sup>40</sup> pudiendo relacionarse este principio con el de respeto al de autonomía local<sup>41</sup>.

La CE no reconoce el principio de subsidiariedad expresamente en su articulado, ni en su consideración como valor constitucional ni como principio general del Derecho, si bien aparece implícito en los principios de autonomía y de descentralización que ésta reconoce y garantiza<sup>42</sup> toda vez que sí está plasmado en nuestra LBRL<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> El texto propuesto por la Convención europea el 12 de junio de 2003, dispone que «[...] La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Unión, así como el principio de subsidiariedad [...]»

<sup>40</sup> Artículo II-51 Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y agencias de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias de la Unión tal como se le confieren en las demás Partes de la Constitución.
2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución. También en artículo III-155.

<sup>41</sup> Artículo I-9 dispone que son principios fundamentales de las competencias de la unión los siguientes:

«[...]»

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo a la Constitución. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio de conformidad con el procedimiento establecido en el Protocolo mencionado.

Por su parte el artículo I-5 sobre relaciones entre la Unión y los Estados miembros dispone en su párrafo 1 que «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional».

Expresión de estos principios se recogen en la propuesta modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su Título VIII.

<sup>42</sup> En los artículos 2, 137 y 103.

<sup>43</sup> El artículo 2 establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten di-

En definitiva, nos encontramos en una dinámica política refrendada normativamente en la que se ha asociado la idea del principio de subsidiariedad con la proximidad y respeto a la autonomía local, que tal vez implique en su día un fomento de esta a través de nuevas atribuciones competenciales, en un avance del proceso descentralizador y dentro de la concepción de supranacionalidad que significa el proyecto de integración europea, y se llegue a cotas de autonomía más próximas al paradigma del *Self-government*.

El Pacto local pues se articula en un contenido normativo que reforma un *status* previo<sup>44</sup> y se limita únicamente a las materias en las que los órganos estatales pueden incidir y legislar, no agotando por tanto lo que debe ser objeto de tratamiento por las CCAA, cual es la descentralización de competencias de ellas hacia los Entes locales. Cada Administración abordará el proceso en función de su propia soberanía competencial<sup>45</sup>.

---

rectamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de *máxima proximidad* de la gestión administrativa a los ciudadanos.

<sup>44</sup> LÓPEZ MEDEL BASCONES, J., «Novedades Legislativas sobre las Entidades Locales (Contenido Normativo del denominado 'Pacto Local')», en *Revista la Ley*, n.º 4771, Viernes 9 abril 1999.

Véase también en COBO OLVERA, T., «Esquema de las competencias orgánicas más importantes de las entidades locales adaptadas a la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local», en *Actualidad Administrativa*, n.º 9, La Ley-Actualidad, Madrid, 2000.

<sup>45</sup> V. G. Decreto 87/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el Desarrollo de la Segunda Descentralización.

En su EM se indica que el Pacto Local Valenciano supone un proceso de descentralización competencial a favor de la AL valenciana, considerada ésta en su totalidad, debiéndose aplicar en todo el territorio de la Comunidad Valenciana. El objetivo general es el reforzamiento de los entes locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponde en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local.

Los principios que la informarán serán los de autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización, el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de sus funciones, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación administrativa.

En su artículo 3 dispone que corresponde a la Comisión Interdepartamental para el Desarrollo de la 2ª descentralización:

- a) Conocer las solicitudes de descentralización de las diferentes áreas de competencias de los entes locales de la Comunidad Valenciana, canalizadas a través de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.
- b) Estudiar estas solicitudes y los mecanismos jurídicos para llevar a cabo la cesión de competencias.
- c) Estudiar las fórmulas de financiación de las competencias cedidas.
- d) Coordinar todas estas funciones entre los diferentes departamentos de la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.
- e) Proponer la cesión de competencias de la Generalitat a las entidades locales, la fórmula jurídica de instrumentar la cesión y la financiación de las mismas.
- f) Cualesquiera otras competencias y funciones relacionadas con su ámbito de actuación o que le sean atribuidas por la normativa vigente, así como las que le encomiende el Consell de la Generalitat, y las que le deleguen los órganos con competencia en la materia.

Véase igualmente el Pacto Local Valenciano 2004 y sus antecedentes en la 10ª Asamblea General Extraordinaria de la FVMP y el Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana .

El contenido concreto de este paquete de medidas del Pacto Local es el que se sigue: Modificación de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana; el de modificación de la LBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas; el de modificación de la Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión; la de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General; el de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el de modificación de la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

Vemos pues que ninguna de estas normas afecta al Empleo Público local en sus aspectos básicos, aunque sí en lo referente a su gestión, al modificar la Ley 11/1999 de 21 de abril lo referente a la distribución competencial ex LBRL, entre los órganos necesarios, fortaleciéndose las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las Entidades Locales, en aras de una mayor eficacia y agilidad, y, como contrapeso, se mejoran los mecanismos de control en manos del Pleno.

La reforma otorgar al Alcalde mayores cotas en la gestión del personal, en su artículo 21 h) se le confiere<sup>46</sup>.

En concreto se le confiere al Alcalde facultades para<sup>47</sup>:

- La jefatura superior de todo el personal.
- Acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre<sup>48</sup>.

---

Vid. otros referentes en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, de la Comunidad Autónoma de Madrid, establece que a través de las sucesivas leyes de transferencia y de delegación, y mediante convenios de encomienda de gestión, y atendidas la complejidad y diversidad de los municipios las entidades locales podrán ser objeto de transferencia o delegación las competencias siguientes: consumo; deportes; educación; empleo; juventud; medio ambiente; política de la mujer; ordenación del territorio y urbanismo; patrimonio histórico; protección civil; sanidad; servicios sociales; transporte; turismo y vivienda.

<sup>46</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99-1 y 3 LBRL.

<sup>47</sup> LÓPEZ MEDEL BASCONES, J., *ibídem*.

<sup>48</sup> Conforme a la nueva redacción de los artículos 21 y 47 de la LBRL, la facultad de despedir y acordar la separación de Funcionarios no habilitados nacionales, ya no necesita de la ratificación por parte del Pleno municipal y que ciertamente puede fomentar en las decisiones extintivas, la arbitrariedad o la desviación de poder. Esta facultad que no es delegable, con reforma del artículo 22 LBRL simplemente exige dar cuenta al Pleno municipal, en la primera sesión plenaria que se celebre.

La ratificación por el Pleno de la Corporación municipal de los despidos acordados por el Alcalde, suponía un régimen parecido al que gozan los funcionarios de las CCAA y de la AGE, en el sentido de que la separación del servicio necesitaba la aprobación de un órgano colegiado, bien el Consejo de Ministros bien el Consejo de Gobierno autonómico. En la LPGE para 1991, en cuyo artículo 34 se es-

- Aprobar la oferta de empleo público.
- Aprobar las bases de las pruebas selectivas para la selección de personal y para los concursos de provisión.
- Distribuir las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas.

Al Pleno conforme al artículo 22 le corresponde la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

Fundamentalmente el Pacto Local supone una opción hacia un el modelo más presidencialista, reforzando las competencias en favor del Alcalde, desde la delimitación competencial bifronte (Pleno-Alcaldía) que sigue manteniendo el diseño primigenio de la LBRL,

De otra parte debe hacerse referencia a que los artículos 167 y 169 del TRRL<sup>49</sup>, añaden en la escala de administración general la subescala ‘De gestión’ cuyo cometido es la realización de tareas de apoyo a las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Con este nuevo personal será más difícil el recurso a la contratación laboral para labores de apoyo administrativo<sup>50</sup> ante la existencia de un personal funcional ‘*ad hoc*’.

Poco pues, o casi nada, han supuesto para el Empleo Público local las medidas del Pacto local en cuanto a cesión o modificación de competencias de la AGE hacia las AL. Como quiera que las CCAA carecen de posibilidad de legislar en materia de Función Pública o de Derecho Laboral por muy descentralizadoras que sean algunas de estas medidas, poco puede modificarse por esta vía.

---

tablecó la competencia al Ministro del Departamento en el que se hubiera instruido el expediente de un funcionario de la AGE.

La ausencia de este requisito de ratificación ha venido siendo considerado como causa de nulidad del despido por la jurisprudencia lo que nos advierte de su trascendencia en aras de la consecución de no quedar al arbitrio de un único órgano unipersonal, una decisión tan importante, como puede verse en la STSJ Madrid 22-10-92.

<sup>49</sup> Nueva redacción por artículo 60-1 Ley 53/2002 de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>50</sup> Recordar que ocasión de la STC 99/1987, de 9 de julio se reformó el artículo 15 LMURFP, por Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la LMURFP (LMMURFP) señalando en su apartado 1 c) que «Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

— «[...]»

— los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo (posibilidad fue introducida con posterioridad por el artículo 59 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social).

## 2.4. *Del presidencialismo al gerencialismo local*

La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (LMGL) aborda la organización y el funcionamiento de los municipios de gran población<sup>51</sup>, regulando sus órganos necesarios —el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local—, la división territorial en distritos, y la diferenciación en el nivel político-administrativo, entre órganos superiores y directivos.

La perspectiva presidencialista del Alcalde de los Ayuntamientos de régimen común se ve alterada, pues aunque constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas, porque ahora aparece una Junta de Gobierno Local —que sustituye a la Comisión de Gobierno— dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento<sup>52</sup>.

Además de un órgano colegiado de gobierno y una descentralización gestora y operativa hacia los distritos, se impulsa una tendencia de corte gerencialista<sup>53</sup>, extendiéndose los órganos directivos hacia nuevas figuras y a la vez —como hace la LOFAGE o las respectivas legislaciones de las CCAA— se establecen la diferencia entre órganos superiores y directivos<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Nuevo Título X de la LRBRL. Son los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

<sup>52</sup> Configuración totalmente incardinable en el modelo europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados locales «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos».

<sup>53</sup> Hasta la LMGL en la Administración pública local el auténtico directivo en la Administración local española, porque así lo establecen los artículos 140 y 141 de la Constitución española, es el personal político el que gobiernan y administran dichas Corporaciones, para lo cual se hace imprescindible que el legislador afronte decididamente su *status*. Por ello se ha apostado en la doctrina por la existencia de un nivel directivo-representativo —de auténtica responsabilidad política—, frente a otro de responsabilidad administrativa, con diferentes niveles de graduación de acuerdo con la posición que se ocupe en la correspondiente Administración (SERRANO PASCUAL, A.-TERUEL MELERO, M. P., *Las funciones directivas en las entidades locales*, Bayer Hnos, 2000, pp. 196-198. También en JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la Administración local», en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998, p. 152).

La STC 235/2000 de 5 de octubre ha señalado que el artículo 99-2 LRBRL otorga a los cuerpos de habilitados de carácter nacional, su carácter directivo y la responsabilidad del puesto en municipios con población superior a cien mil habitantes precisamente por las notas de funciones directivas y responsabilidad que supone una indudable relevancia de los puestos.

<sup>54</sup> La LMGL con pretensión de superar tanto el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras

Así el nuevo artículo 130 LBRL dispone que son órganos directivos municipales:

- Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- El titular de la asesoría jurídica.
- El Secretario general del Pleno.
- El interventor general municipal.
- En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.
- Los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b).

Diversas cuestiones merecen comentario. La LMGL dispone que el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera de la AGE, CCAA, AL o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente. Con carácter excepcional el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, en atención a las características específicas del puesto directivo, puede acordar que su titular no reúna dicha condición de funcionario. En ese caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

El titular del máximo órgano de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años

---

de un tratamiento jurídico uniforme, exige atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente (exposición de motivos).

La LMGL incorpora a la AL a un proceso de transformación que otras Administraciones ya han hecho y que la AGE se plasma con la LOFAGE (Cfr. PALOMAR OLMEDA, A. *Empleo Público Local*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 13)

de ejercicio profesional en el segundo y los municipios de gran población tendrá la consideración de órgano directivo<sup>55</sup>.

Así las cosas se suscitan la siguiente pregunta ¿cuál sería el estatuto jurídico de los directivos provenientes del sector privado? ¿El personal laboral sólo puede ser directivo tanto para organismos y empresas municipales? ¿Estamos ante una nuevo cometido para el personal laboral? ¿la regulación será vía relación especial de alta dirección y sin blindaje? ¿serán estas funciones directivas las del personal eventual del artículo 176-3 TRRL? ¿Los reglamentos de organización crearán nuevas funciones y acotarán el cometido de algunas (directores operativos, de servicios...)? Echamos de menos una regulación *ad hoc* de ambas realidades, propia y específica.

La segunda cuestión es que desde la teoría de la organización es plausible la creación de nuevos órganos gestores para macroorganizaciones por cuanto supone un aumento de la tecnoestructura y conlleva igualmente una mayor proximidad flexibilidad y autonomía de gestión. Pero yendo más allá, no se atisba que signifique una mayor gestión directa y autónoma sobre los recursos humanos dependientes de cada órgano de dirección. La LMGL no otorga a los órganos directivos ni a los superiores competencias en materia de Empleo Público, luego tan sólo por vía de propuesta o informe de gestión pueden influir en la materia, lo que de suyo esta reñido con las tendencias de gestión pública hacia el *empowerment* a favor de los directivos.

Como tercera cuestión es que ex LMGL —mientras que para los Ayuntamientos ordinarios la gestión de los recursos humanos sigue manteniendo lo dispuesto por la LBRL tras la ley 11/99 visto *supra*—, para los municipios de gran población, aparecen los siguientes cambios:

- El Alcalde es quien ejerce la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal. que podrá delegar mediante decreto en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás concejales y, en su caso, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares. (124-4 i/LBRL)

<sup>55</sup> Esto supone un cambio respecto del proyecto por cuanto en el mismo los coordinadores generales, y de los directores generales sólo podían ser funcionarios y para los titulares de órganos de dirección de los organismos autónomos y entidades empresariales locales que fueran del sector privado se exigía diez años de experiencia. La redacción anterior disponía que «El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de diez años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.

El nombramiento de los Secretarios Generales y de los Directores Generales —de grandes áreas o concejalías— deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

(Vid. proyecto - BOCG Congreso de los Diputados - VII legislatura serie A: proyectos de ley 13 de junio de 2003 n.º 121/000157).

- Corresponden al Pleno la aprobación de los presupuestos y de la plantilla de personal (Artículo 123-1h LBRL) Competencia no delegable a favor de las comisiones.
- Compete a la Junta de Gobierno Local aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de Empleo Público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.

También le corresponde el nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal<sup>56</sup>.

Por último nos resulta más que loable que junto a la desconcentración y creación de órganos directivos *ex profeso*, se ordene del Sector Público local conforme a los criterios de la LOFAGE<sup>57</sup>, en cuanto les resulte de aplicación con las siguientes especialidades:

- El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.
- La determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda.
- Estarán sometidos a controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos por las correspondientes concejalías, áreas u órganos equivalentes de la Entidad Local.
- Los estatutos de los OA y EPE locales comprenderán entre otros extremos el relativo al régimen de los recursos humanos.

---

<sup>56</sup> La Junta de Gobierno Local podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, algunas de estas funciones a excepción de la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación del servicio de los funcionarios.

<sup>57</sup> El nuevo artículo 85 bis LBRL señala que la gestión directa de los servicios de la competencia local mediante las formas de Organismo autónomo local y Entidad pública empresarial local se regirán, respectivamente, por lo dispuesto en los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la LOFAGE.

La síntesis de la situación actual puede resumirse en que el paso hacia el gerencialismo local, loable de suyo, es poco relevante para la gestión de los recursos humanos. Ni los directivos de la Administración centralizada local ni los de la desconcentrada tienen competencias para el HRM. Si nos merece aplauso que sea un órgano colegiado el que acuerde, la separación y el despido del personal, en la línea de lo señalado *supra*. Si bien la reforma de la LMGL viene a configurar una nueva estructura de gestión de los recursos humanos con sus bondades, ahora repartida en diversos órganos con sus posibles delegaciones, puede decirse que cambia el continente pero no el contenido, se gestiona diferentemente, pero se gestiona lo mismo.

### 3. Incidencia para la gestión de los recursos humanos

#### 3.1. *Mayores competencias y mejores recursos*

Las medidas del Pacto local y la LMGL en su conjunto responden a una mayor cota de *self-government* para una mejor adaptación a los nuevos escenarios de actuación y que de suyo requieren nuevos instrumentos de gestión organizativos y jurídicos.

En el plano ideológico y teórico todo esto es plausible pero la *praxis* exige que si las Administraciones locales han de jugar un papel destacado mediante la atribución, delegación o mera cooperación en nuevas competencias, han de disponer de los medios organizativos, financieros y materiales adecuados para ello. Su indisponibilidad no es más que un dardo envenenado<sup>58</sup>.

Esta nueva realidad tiene consecuencias radicales para el Empleo Público ya que las Administraciones tienen que desempeñar nuevos papeles y por tanto precisan estructuras de empleo y ocupacionales y perfiles profesionales ajustados a sus necesidades específicas<sup>59</sup>. Los nuevos retos implican nuevos escenarios de intervención y actuación toda vez que los asuntos referidos a la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas locales, constituyen, junto a la política presupuestaria y de gestión organizativa, las variables político-administrativas de las organizaciones municipales, de

<sup>58</sup> Para que el pacto local no se quede en acto vano, debe hacerse realidad la posibilidad del artículo 27-1 de la LBRL, pensando el ámbito competencial de las CCAA, según el cual «La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera».

<sup>59</sup> GONZÁLEZ GALLARDO, L., «El Estatuto de la Función Pública .Gestación y necesidad actual», en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003, p. 11.

tal fuste que constituyen el soporte e infraestructura de resto de políticas públicas<sup>60</sup>.

La implantación de políticas de personal en el marco de la nueva gestión pública, implican un auténtico proceso de cambio organizativo, con una alta implicación política, toda vez que ha de suponer toda una suerte de cambios axiológicos y normativos en el régimen jurídico vigente. En esta dinámica deben ser bien recibidas las propuestas recientes en nuestro país como resulta de la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004 dentro de su decálogo para el municipalismo del S. XXI dónde se reivindica modernizar la Función Pública local. En ella se propone un impulso para una política de recursos humanos integrada que permita a todos los empleados públicos locales desarrollar plenamente sus actitudes, con el fin de conseguir que la función pública se adapte a las exigencias improrrogables de la creciente sociedad de la información y nuevas tecnologías en aras a lograr una mejor prestación de servicios frente al ciudadano<sup>61</sup>.

Otro tanto cabe decir del «Código ético profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local» aprobado en la VI Asamblea SITAL celebrada en Salamanca 12-14 de mayo 2005, apostando por un modelo de actuación profesional moderno y homólogo al de otros países europeos<sup>62</sup> fundamentado en unos valores públicos, profesionales, éticos y democráticos, basados en el compromiso diario de servicio a los intereses públicos con renuncia del de promoción individuales si fuera preciso.

No es fácil hablar de políticas públicas locales *in genere*, pues hay muchos Ayuntamientos y con diferentes necesidades cada uno de ellos, pero pensando en aquellos que por su dimensión y ubicación han alcanzado un *status* urbano en contraposición a lo rural<sup>63</sup>, se puede sostener la idea de un cierto

<sup>60</sup> CUENCA CERVERA. J. J., *La dirección de recursos humanos en el ámbito municipal. Un enfoque de Política de personal*. Bayer Hnos, Barcelona, 2002, p. 44.

El análisis del factor humano dentro de las AL proporciona, indudablemente, una imagen expresiva de su crecimiento y desarrollo (Cfr. JUNQUERA GONZÁLEZ, J., ob. cit., p. 209.)

<sup>61</sup> Otro referente reciente puede verse en la ya citada Orden APU/1014/2003, de 25 de abril, por la que se crea el Grupo de Expertos para el Estudio de las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas. [...] Por todo ello, se hace necesario impulsar la reforma global de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta como uno de sus elementos centrales la adaptación de la Función Pública a los retos expuestos. [...] (Cfr. Exposición de motivos)

<sup>62</sup> Recoge los principios éticos y de conducta emanados del Código de Buena Conducta Administrativa aprobado por resolución de 6 de septiembre de 2001 del Parlamento Europeo, por las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y las experiencias y declaraciones de organizaciones internacionales sobre Autonomía Local que inspiraron los principios éticos de la Declaración de Siena, aprobada en la Primera Conferencia Mundial de la Asociación Internacional de Secretarios Generales, Chiefs Executive Officers y Directivos Locales celebrada en Siena (Italia), en abril de 2002.

<sup>63</sup> [...] En los últimos veinte años se ha evolucionado desde una función pública local eminentemente rural a una urbanizada en un contexto de industrialización, crisis económica y regionalización. En el caso español se complican estos rasgos con el cambio del sistema político y los movimientos de reforma administrativa. El reto actual es cómo adaptar la función pública local a esas transformaciones [...]» (Cfr. BANÓN CARRILLO, R. OB. CIT)

esquema común de políticas públicas bajo condiciones de bienestar keynesiano pudiendo responder la oferta de ellas a una estructura tipo con la que se sigue<sup>64</sup>:

I) Políticas de promoción económica social

- Empleo (formación y ocupación)
- Desarrollo comunitario (Cooperación y servicios)

II) Bienestar social

- Sociosanitarias (Salud, consumo)
- Socioculturales (Cultura, educación, juventud, tercera edad)
- Seguridad colectiva

III) Urbanismo y territorio

- Infraestructuras.
- Equipamiento
- Vivienda
- Transportes

La diversidad de los Entes Locales permite un espectro desde los servicios mínimos de suministro hasta el soporte de los servicios sociales y asistenciales. Esta diversidad exige un modelo de HRM local que configurado desde el ajuste al cambio económico y social y a la descentralización, se vaya adaptando a las nuevas competencias propias o impropias, sobre todo las de bienestar que requieren por su transversalidad de nuevos recursos humanos y la modernización de los antiguos.

### 3.2. *Flexibilidad en la gestión de recursos humanos*

El nuevo paradigma de gobernanza hacia el que nos encaminamos, augura una tarea administrativa incierta y desafiante, afectada por un incierto número de variables, cambios y transformaciones. Nos encontramos ante la «Administración de la incertidumbre». La mejor arma frente a esta incertidumbre es la optimización en la gestión estratégica del talento humano<sup>65</sup> y que afecta al diseño de las funciones<sup>66</sup>, al reclutamiento/selección, al *empowerment*,

<sup>64</sup> BRUGUÉ, Q. Y GOMÁ, R., «las Políticas Públicas locales. Agendas complejas. Roles Estratégicos y estilo relacional» en Gobiernos locales y Políticas Públicas (Quim Brugué y Ricard Gomá coords.), Ariel, Barcelona, pp. 29 y 33.

<sup>65</sup> *In extenso* véase CHIAVENATO, I., *Gestión del Talento Humano*, McGrawHill, Bogotá, 2002.

<sup>66</sup> CHIAVENATO, I., *Administración. Teoría, proceso y práctica*, McGrawHill, Bogotá, 2002, pp. 261 y ss.

a la evaluación del desempeño, a la motivación y a la identificación organizativa-institucional y a las relaciones con los empleados<sup>67</sup>. Una organización en proceso de cambio hacia la mejora o la modernización, sobre todo, en términos de eficacia/eficiencia- debe enfatizar este aspecto desde un enfoque estratégico que pretenda sobre todo maximizar el intangible y, a veces, incalculable talento y habilidades del factor humano.

Se ha apuntado que a medida que las organizaciones se van haciendo más eficaces y más planas, requieren que los trabajadores se hagan más flexibles, realicen más tareas y asuman más responsabilidades<sup>68</sup>. Como sistema abierto toda Administración Pública puede obtener sus recursos del entorno, y éste será munificente, en la medida en que pueda proveer para de recursos suficientes a la organización, en definitiva sustentarla<sup>69</sup>.

En definitiva, un entorno que posea munificencia, que posea la posibilidad de dotar de *inputs* al HRM de manera rápida y económica aportará un valor añadido a ese gran intangible que es la confianza que desprende la Administración concreta al garantizar un mantenimiento aceptable del bienestar social y generar confianza básica en la colectividad.

### 3.3. *De la teleología a la Praxis*

Para nosotros la adaptación a las transformaciones inciertas en la gestión local implica flexibilidad, munificencia y gestión del intangible 'talento humano-confianza institucional'. Se ha indicado que hay que encontrar sistemas de gestión que permitan conceptualizar, evaluar y diseñar políticas locales de personal desde el concreto contexto jurídico-político y organizativo que supone la Administración local<sup>70</sup>. Se debate sobre si estamos en la necesidad de pasar, en la Gestión Pública, de la Administración de personal al HRM. Discusión que puede quedar en cuestiones semánticas más que de contenido, si no se entiende que la gestión es algo más organizativo en términos de rendimiento no encorsetado por las normas administrativas. El Empleo Público se administre o se gestione siempre será menos susceptible de flexibilización que en la esfera privada, lo que no quita para que existan instrumentos de flexibilización en la administración de los agentes públicos. Se gestiona lo público con las normas preexistentes, pero estas pueden de suyo hacer dificultoso la gestión como resulta de la confusión y dispersión normativa actual.

Los asuntos referidos al HRM constituye, junto a la política presupues-

<sup>67</sup> Véase sobre tipos de liderazgo, autoritario, liberal y democrático (sobre los estudios psicosociales de 1939 de K. LEWIN, R. LIPPITT y R.K. WHITE) en CHIAVENATO, I., *Administración. Teoría,...*, p. 316.

<sup>68</sup> HODGE, B. J. y OTROS, *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, Pearson-Prentice Hall, 2003, p. 111.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>70</sup> CUENCA CERVERA, J. J., ob. cit., p. 18.

taria y de gestión organizativa, las variables político-administrativas de las organizaciones municipales que constituyen el soporte e infraestructura del resto de políticas públicas. La implantación de políticas de personal en el marco del paradigma postburocrático y de modernización administrativa implica poder gestionar mejor las políticas 'in genere'. Precisamos pues un auténtico proceso de cambio organizativo, con una alta implicación política, que tenga en cuenta una debida atención contextual a los diversos escenarios de implantación en función de sus alternativas propias<sup>71</sup>.

En un camino emprendido hacia un modelo de Empleo Público más abierto, el personal laboral no puede ser tratado como un mero agregado a la carta. Su incidencia cualitativa o cuantitativa en cada Administración, necesita de la consideración de conglomerado junto al personal funcionario. Su dimensión e importancia ha de estar en función de las competencias asumidas propias o en colaboración. Pero sean muchas o pocas, grandes o pequeños los Entes Locales, sí resulta conveniente que se disponga de un instrumento flexible y operativo para ir asumiendo unas y otras competencias y para ir dejando o transformando unas y otras si lo exigiere la buena administración y el mejor desempeño. Visto lo sucedido desde la entrada en vigor de la LMURFP no nos parece que el régimen jurídico del Empleo Público laboral sea instrumento adecuado<sup>72</sup> para operar con agentes contractuales como opción más abierta. El instrumento se convierte en mal aliado, ya que no deriva de una adaptación para lo público<sup>73</sup>. Quiere decirse en definitiva, que el régimen laboral no sufrió los cambios necesarios para sustituir a la contratación administrativa temporal.

El pacto local y las medidas de modernización de los gobiernos locales suponen, en este proceso, no sólo una descentralización en la gestión de competencias entre organizaciones sino intraorganizativa. La deriva más gerencialista implica nuevos paradigmas de actuación pública, y ésta se siente ya en los protagonistas locales de impulsar e implementar cambios en la gestión dentro de los continentes de experiencias de nueva gestión pública, modernización-administrativa-gestión de calidad<sup>74</sup> con la fina-

<sup>71</sup> CUENCA CERVERA, J. J., ob. cit., pp. 44 y 190.

<sup>72</sup> Sobre las vicisitudes que ha generado el régimen jurídico del Empleo Público laboral desde la LMURFP puede verse en la SEMPERE NAVARRO, A.V. - QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., «La contratación laboral en las Administraciones Públicas» en *Cuadernos de Aranzadi Social*, 2003.

<sup>73</sup> El Derecho Laboral se presentó como la alternativa al régimen estatutario, pero las reformas normativas no avalaron el cambio (Cfr. PALOMAR OLMEDA, A., *Empleo Público Local*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 289).

<sup>74</sup> Por hacer mención a nuestra realidad más inmediata en la Comunidad Valenciana pueden verse los programas AMIC, OIAC, CAVI, aplicaciones modelos ISO 9000, gestión de recursos y modelos gerenciales (Vid. Jornadas sobre experiencias de modernización y calidad en la Administración local valenciana celebradas en la Univ. La Florida el 21 de enero de 2004).

Otras pueden verse en el Encuentro Pandora sobre Proyectos alternativos y nuevos desarrollos en la organización de los Ayuntamientos organizado por el Ayuntamiento de Alboraya del 16 al 18 de junio

alidad principal de transformar las relaciones entre la Administración y la sociedad<sup>75</sup>.

El juego es transformarse internamente para responder externamente y en esa dinámica, no se trata en nuestro parecer de enfatizar el aspecto empresarial en algunas cuestiones, sino más en la búsqueda de un nuevo orden de reafirmación institucional en la gestión de lo público, evitando caer en otros tópicos y peligros no exentos de disfuncionalidades<sup>76</sup>.

La doctrina científica, las experiencias comparadas aportan sin duda un gran acervo sobre los elementos de articulación de los cambios —nueva cultura de la gestión, apoyo a la decisión pública, *managment*, liderazgo político, incentivos y observatorios de la calidad de los servicios públicos, EFQM-autoevaluación, *empowerment* a cuadros intermedios...— pero *hic et nunc* falta ineludiblemente instrumentos jurídicos de ordenación y gestión de los recursos humanos que supongan disponer de mecanismos de flexibilidad y adaptación, en lo que se permita contar con la sociedad en la que la Administración se haya inserta.

#### 4. Conclusiones: Nuevos escenarios, nuevos instrumentos

El *iter* seguido en el trabajo ha ido desvelando un evolución histórica-administrativa del régimen local dentro de esa necesidad de adaptación de las organizaciones a los entornos sociales. En dicho camino, un juicio favorable merece la teleología de las medidas incardinadas en el Pacto local y la LMGL como avance hacia una mayor descentralización con más competencias, mayores recursos, para, en definitiva, una mayor y mejor capacidad de gestión.

Pero algo más le falta al puzzle, y es que las piezas se puedan mover, montar y desmontar sin peligro de perder el juego. Podemos tener un buen jugador como ha de resultar de los nuevos directivos locales, pero necesitamos que las piezas, los Agentes Públicos, hagan juego y para ello se impone una nueva concepción de Empleo Público más abierto, en el que la contractualización ex público, en conjunción con la externalización permita a los directivos conjugar la eficacia, la eficiencia o la calidad cuando deba primar una u otra en función del servicio público demandado.

---

de 2004; Curso en al UIMP (sede de Valencia) sobre Organización institucional en la dirección y gestión de los asuntos públicos del 20 al 24 de septiembre de 2004.

Primer Encuentro Internacional ISO/IWA 4 para la Gestión de la Calidad en Gobiernos Locales, Universidad Politécnica de Valencia-INAUCO (Valencia 30 y 31 de enero de 2006).

<sup>75</sup> HUGHES, O. E., «La Nueva Gestión pública», en *Lecturas de Gestión Pública*, coord. por Quim Brugué y J. Subirats, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

<sup>76</sup> Lo que merece el término peyorativo de gerencialismo o neotaylorismo (POLLIT, CH., *Managerialism and the Public Services. The Anglo-american experience*, Blackwell, Oxford, 1990).

Las reformas normativas deben alcanzar al Empleo Público local, para que éste disponga de herramientas de HRM aplicada a la gestión pública, teniendo en consideración lo siguiente:

- 1) Excasa es la incidencia de las medidas que en conjunto integran el Pacto Local, en el HRM. Al reforzamiento de las tesis presidencialistas le falta contenido en la materia que permita hacer buen uso de ello en la citada gestión.
- 2) Lo mismo puede decirse de la LMGL, pues igualmente un reforzamiento de los cometidos gerencialistas, es insuficiente si estos no disponen de herramientas, competencia y autonomía en su gestión.
- 3) Los avances y adaptación se vienen produciendo merced a la buena voluntad de gestores del HRM local, de su imaginación y de no pocos juegos malabares en la utilización de los instrumentos jurídicos disponibles.
- 4) Se hacen necesarias nuevas herramientas de flexibilidad y adaptabilidad de las Administraciones locales a las nuevas políticas públicas.
- 5) Estas herramientas han de estar configuradas jurídicamente y ofrecer seguridad y reglas de juego específicas para lo público.
- 6) La normativa laboral vigente desde su carácter de básica debe ajustarse y armonizarse para crear categorías de Agentes Públicos *ex novo* que puedan instrumentalizar la flexibilidad y adaptación que la teleología del Pacto Local y LMGL pretenden, en la búsqueda de una Administración local más próxima, participada, eficaz, eficiente y de calidad.