

Conclusiones

Rafael Jiménez Asensio
Federico A. Castillo Blanco

Conclusiones

Primera Parte

Las presentes Conclusiones del Informe, tal como hemos acordado los autores del mismo, no pretenden ser una síntesis más o menos acertada de su contenido, sino unas reflexiones generales sobre el Empleo Público Local y, por tanto, sobre las ideas y propuestas que se esbozan a lo largo de su contenido.

El empleo público local dispone, a partir del EBEP, de un nuevo marco normativo básico, pero que a todas luces resulta incompleto. La naturaleza peculiar del EBEP como normativa básica, que es analizada en la segunda parte de estas Conclusiones, exige que muchas de sus previsiones, por cierto las de contenido más innovador o con potencial de modernización más alto, se difieran en su aplicación a las Leyes “de desarrollo” que se aprueben en su momento.

Así, los temas de carrera profesional y de evaluación del desempeño, que se analizan en la segunda parte, se difieren, en principio, a su aplicación conforme a lo que se determine en las leyes de “desarrollo”. Pero, por lo que concierne al empleo público local la pregunta surge de inmediato: ¿quién ha de ser el legislador de desarrollo del EBEP en materia local?

En el presente Informe nos inclinamos claramente porque la regulación del empleo público local se haga por el legislador autonómico y dentro de las leyes de función pública. Sin duda es una opción polémica, pero que acabaría de una vez por todas con esa regulación “bifronte” y compleja que supone el marco normativo de la función pública local. Queda por determinar si el Estado (poder central) a la hora de reelaborar las bases del régimen jurídico de la Administración Local va a estar tentado, una vez más, de incorporar una regulación específica de la función pública local o alguna referencia, siquiera sea incidental, a la misma. El Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local elaborado la pasada legislatura nada de eso preveía. Esta es, a nuestro modo de ver, la solución correcta, sin perjuicio de que, en algún ámbito concreto (como puede ser, por ejemplo, la definición de las funciones reservadas a funcionarios locales), el legislador básico de régimen local diga alguna cosa.

Pero es importante romper con la tradicional configuración de que el poder central, en el ámbito local, dispone de una doble competencia. Debe ser, por tanto, el poder legislativo de las Comunidades Autónomas el que regule esta materia. Pero para ello deberá interiorizar previamente que los poderes locales tienen garantizada constitucionalmente su autonomía local y deben disponer de ámbitos propios de configuración y gestión en materia de gestión de recursos humanos. Las Comunidades Autónomas deberán ponerse “en la piel” y “en los problemas” que aquejan al mundo del empleo público local que son muy diferentes a los de la función pública propia.

Sin duda esa regulación común introduce factores de complejidad al proceso. Se hace más difícil la gestión política de la reforma, puesto que los gobiernos autonómicos habrán de pactar con las asociaciones y federaciones de municipios y provincias, con las grandes ciudades y con las propias Diputaciones Provinciales de la Comunidad respectiva (allí donde existan). La complejidad técnica no es menor, puesto que “refundir” en un solo texto normativa que ahora está dispersa y, sobre todo, identificar “qué es y no es básico” en la normativa de régimen local sobre función pública no es precisamente tarea sencilla.

Pero la elaboración de esa normativa requiere, por principio, la participación de la sensibilidad local en el proceso de confección de la Ley que regule esta materia (el empleo público). Y se trata de hacerlo así, puesto que si no los celos y resistencias del mundo local hacia el nuevo marco normativo serán insalvables, y las propuestas de retorno a la situación anterior muy fuertes.

Pero todo no depende del legislador autonómico y de su actuación. Esta intervención autonómica, en efecto, es importante, y no se debería dilatar más en el tiempo, a riesgo de provocar una sensación, mayor aún, de zozobra e incertidumbre en el nivel local de gobierno.

Así, no deja de sorprender que tras más de año y medio de la entrada en vigor del EBEP no se haya aprobado por el Estado y por las Comunidades Autónomas ninguna Ley de “desarrollo” del EBEP y, lo que es más grave, no hay ni siquiera (al menos que sepamos) ningún Proyecto de Ley de tales características

tramitándose en ninguna Cámara parlamentaria (ni en las Cortes Generales ni en los Parlamentos autonómicos).

¿Qué está pasando entonces?, ¿por qué al año y medio de aprobación de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública ya se habían aprobado y entrado en vigor diferentes leyes de las Comunidades Autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía) y ello no ha ocurrido en el presente momento?

Hay dos factores que explican este retraso en la aprobación de leyes que adapten el EBEP a sus sistemas de empleo público. El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

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

Frente a esta situación se dan dos opciones o perspectivas. La más sencilla, y más pobre en su recorrido, es "paralizar" la aplicación del EBEP porque hay que "ahorrar" y "apretarse el cinturón". Es una perspectiva limitada y de vuelo bajo, que aborda la crisis con medidas puntuales de recorte en el gasto y que proyectada sobre el futuro nada resuelve a medio o largo plazo. Y luego está la perspectiva del problema de aquellos políticos que tengan visión estratégica: en momentos de crisis económica o de recesión es cuando hay que llevar a cabo reformas estructurales y, por tanto, es un momento idóneo para replantearse una reforma (o al menos diseñarla) del empleo público.

Traemos esto a colación, porque posiblemente la peor solución que pueden buscar los poderes públicos autonómicos y locales es "aparcar" la "savia nueva" que aporta el EBEP en este campo. El EBEP hace una apuesta encendida por la flexibilidad,

la autonomía de gestión y el refuerzo de las potestades de organización y, en esa medida, "lanza un guante" que los poderes públicos locales (y sobre todo, sus políticos) deben saber recoger.

Ciertamente si el legislador autonómico no actúa, las posibilidades de intervención de los poderes locales quedan pendientes de concreción. Pero ello no debe conducir a que los poderes locales se queden "cruzados de brazos". Hay, en el propio EBEP, innumerables "llamadas" del legislador básico a las "Administraciones Públicas" para que configuren o actúen en determinados ámbitos o espacios materiales. Esa "llamadas" lo son también a las Administraciones locales. Por tanto, que nadie se escude en que no se actúa a la espera que el panorama legislativo se aclare. Hay instrumentos para hacerlo. Sólo falta voluntad política.

Sin embargo, el presente Informe parte asimismo de una dosis necesaria de realismo. El mundo local es plural y heterogéneo, y en el campo de los recursos humanos es obvio que la práctica totalidad de las entidades locales "administran personal" (pagan nóminas, conceden permisos o licencias, declaran situaciones administrativas, etc.), pero son muy pocas las administraciones locales que hacen "gestión de personas" o "política de recursos humanos". Hay, no obstante, algunas experiencias interesantes en el mundo local en este ámbito que conviene traer a colación. Ayuntamientos como Alcobendas, Gijón, Manlleu, Vitoria-Gasteiz, por sólo aportar algunos ejemplos, o Diputaciones provinciales como la de Barcelona, disponen de unos buenos sistemas de gestión de personas en sus organizaciones.

Y lo que se debe subrayar aquí es que aquellas entidades que han invertido en organización y en recursos humanos disponen, por lo común, de unos sistemas de prestación de servicios públicos de calidad contrastada. En el lado contrario, aquellos Ayuntamientos o Diputaciones que no dedican esfuerzos a esta cuestión difícilmente podrán ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos (sería un puro azar, que normalmente no se cumple).

Pero las limitaciones del mundo local para construir Unidades de recursos humanos y diseñar políticas de organización y personal son, como es obvio, reducidas. El tamaño de buena parte de los municipios y los déficit de gestión de recursos humanos que la mayor parte ofrecen, hacen francamente complejo el proceso de implantación de un nuevo sistema de empleo público local que se apoye sobre bases tales como la definición correcta de puestos de trabajo, la agrupación funcional de puestos, el diseño de itinerarios de carrera profesional, el impulso de la carrera profesional horizontal, la implantación de sistemas objetivos y fiables de evaluación del desempeño, así como la apuesta por la institucionalización de una dirección pública profesional y la adaptación de las funciones y tareas que desempeñan los empleados públicos a un mundo en constante cambio a través de la formación.

Los municipios españoles necesitarán, por tanto, una fuerte cooperación y asistencia técnica en estos ámbitos. Y es aquí

donde surge, efectivamente, el importante papel que en este terreno pueden tener las Diputaciones Provinciales. Algunas ya lo están ejerciendo desde hace algún tiempo, pero es obvio que el EBEP abre un conjunto de necesidades a los municipios en materia de empleo público que las instituciones mejor colocadas territorial y funcionalmente para llevar a cabo tales apoyos institucionales son las propias Diputaciones Provinciales (o, en su caso, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, las Diputaciones Forales, los Consejos Insulares o los Cabildos).

Esta función de cooperación y asistencia técnica en este terreno exigirá a las propias Diputaciones que inviertan también en su organización y en sus políticas de recursos humanos, pues difícilmente podrán asistir en esos ámbitos a los municipios si previamente no se han reforzado institucionalmente a sí mismas.

Bien es cierto que las Comunidades Autónomas también tienen una importancia fundamental como instituciones llamadas a cooperar y asistir técnicamente a los municipios en materia de recursos humanos. Posiblemente lo más razonable sea encargar primariamente la asistencia o cooperación a una u otra instancia en función de economías de escala. Así, hay determinadas políticas, como por ejemplo la formación de directivos públicos profesionales o Agencias de Evaluación del Empleo Público, que deben ser cabalmente diseñadas y, en su caso, ejecutadas a nivel autonómico (por las Escuelas e Institutos de Administración Pública), mientras que hay otras que pueden ser realizadas mejor por las Diputaciones Provinciales (tales, como por ejemplo, apoyo en los procesos selectivos, planes de carrera y promoción, etc.). Habrá que ponderar en cada caso en función de las circunstancias.

En el documento, incluso, apostamos también por impulsar la fórmula del Consorcio para llevar a cabo tales funciones. Así, por ejemplo, nada impediría que se configuraran Agencias de Empleo Público Local como Consorcios entre Diputación y Ayuntamientos, y que asuman determinadas funciones en materia de empleo público que los Ayuntamientos individualmente no pueden llevar a cabo o lo hacen de forma deficiente. Se deben buscar, por tanto, sinergias y se deben reforzar institucionalmente los municipios en estas materias. Y aquí el papel de las Diputaciones Provinciales es realmente importante. Sólo hace falta que políticamente se lo crean y lo asuman.

Y, en fin, en la primera parte del Informe realizamos una serie de consideraciones sobre los importantes problemas estructurales del empleo público local, así como analizamos dos colectivos de importancia estratégica en el funcionamiento de los gobiernos locales: los funcionarios con habilitación de carácter estatal y los directivos públicos profesionales. El primer colectivo es tradicional en nuestro sistema de gobierno local, y nadie en su sano juicio cuestionará el importante papel que tales funcionarios cumplen en las administraciones locales, pero el EBEP deja muchos problemas abiertos en la institucionalización de este colectivo que habrán de resolver las Comunidades Autónomas, por un lado, y la Administración del Estado, por otro.

El segundo colectivo es de carácter emergente. Y se trata de los directivos públicos profesionales. Obviamente, los funcionarios con habilitación de carácter estatal pueden ejercer (y de hecho ejercen en muchos casos) funciones directivas, pero la dirección pública profesional como institución se debe construir de acuerdo a los principios y criterios que se establecen en el artículo 13 del EBEP, así como los que elabore el legislador autonómico o a través de las potestades normativas locales.

La apuesta por directivos públicos profesionales es una línea de modernización de los gobiernos locales que debe ser impulsada. En definitiva, se deben incorporar a esas tareas aquellos profesionales de la dirección que acrediten las competencias requeridas para el desempeño de la función, mediante procesos de designación abiertos y competitivos, se les deben establecer objetivos y ser evaluados por los resultados de su gestión. Este personal directivo profesional debe actuar como una especie de "aceite" que engrase la comunicación entre los políticos locales y los empleados públicos, sepa traducir los intereses de unos y trasladar las inquietudes de los otros, y disponga de recursos adecuados para participar en la formulación de políticas locales y garantizar su ejecución.

Segunda Parte

El EBEP no puede ser entendido, ni siquiera creo que pretenda serlo, como la solución a los problemas de gestión de recursos humanos que aquejan a nuestras entidades locales. Pero, sin duda y básicamente por el espíritu que subyace al mismo y algunas de las soluciones normativas que en el mismo se contienen, es un paso en la buena dirección.

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

En cualquier caso, el EBEP supone, en buena medida y por de pronto, una oportunidad abierta a la clarificación normativa entre la normativa estatal y autonómica, y entre la normativa de empleo público y local, que puede y debe ser aprovechada por el conjunto de Administraciones públicas y, muy especialmente, en lo que nos afecta por las entidades locales para hacer frente a las disfunciones y patologías que en los distintos subsistemas de gestión del personal al servicio de las entidades locales han sido detectados y que persisten en el día a día, y que demandaban soluciones normativas en mayor medida descentralizadas que, junto a hacer presente en este campo el gobierno multinivel en que nos desenvolvemos, permitiesen al conjunto de las Administraciones públicas poner en marcha procesos de gestión más adaptados a la realidad organizacional de éstas según lo expuesto en el párrafo anterior. Y es que el modelo o el sistema de empleo público no es, ni puede ni debe serlo, definido íntegramente por el Estado. El título atribuido al Estado para regular las bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos no puede ser entendido en forma extensiva de tal manera que el mismo incida finalmente, o al menos condicione seriamente, las potestades que se derivan de otros títulos competenciales a favor del resto de Administraciones territoriales y, particularmente, de aquellos que se refieren a aspectos organizativos y de gestión. Como se desprende del conjunto de este trabajo no estimamos que pueda entenderse de otro modo el ejercicio de esta competencia compartida en el marco del Estado autonómico de gobierno multinivel en que se desenvuelve nuestro país y con la propia idea de Gobernanza que alentó el propio Tratado de Constitución Europea y de la que tan sólo hemos tomado somera nota.

En definitiva, puede verse significado de forma singular con la aprobación del EBEP la necesidad de superar una construcción dogmática de la relación jurídica de empleo público, disociada por un lado del sistema de poder público territorial establecido constitucionalmente con un reducido papel en cuanto a la definición del modelo de empleo público de las CCAA, y de otro asentada en la consideración de la norma legal como comprensiva de la total actuación administrativa con arreglo al ciclo de ejecución tradicional de éstas.

De esta forma, el EBEP ha utilizado, conforme a lo expuesto, una técnica novedosa en la plasmación y delimitación de esa legislación básica. En este sentido, y por un lado, se ha separado netamente la función constitucional específica de ordenación competencial atribuida al Estado a través de la legislación básica, de la función de regulación ordinaria en el ejercicio de sus competencias que no puede ni debe confundirse, pero que en nuestra experiencia reciente no alcanzaban a obtener un grado satisfactorio de delimitación. Pero de otra, también se han utilizado con más intensidad otras funciones de la legislación básica, y así el EBEP contiene normas de directa aplicación en multitud de materias (baste, por poner un ejemplo, referirnos a los derechos reconocidos a los empleados públicos en el artículo 14), pero también el EBEP es una norma principal (en cuanto al acceso al empleo público véase el artículo 55.2), es una norma directiva (por ejemplo, en relación a la evaluación

del desempeño establecida en su artículo 20), o, asimismo, también cumple una función de estándar mínimo (artículo 48.1 en relación a los permisos de los funcionarios públicos) o, por referirnos a un último supuesto, es también una norma que configura un menú dispositivo (véase, entre otros ejemplos, lo dispuesto en cuanto a las retribuciones complementarias en el artículo 24).

Al respecto, cabe hacer referencia como ya se ha apuntado, a que el papel y las funciones de la norma jurídica adquieren un papel directivo más acusado ya que la eficacia de la regulación depende, en mayor medida que de la técnica jurídica, de la capacidad de gestión de las Administraciones públicas destinatarias de la norma que, por ello y he aquí la consecuencia, han de tener suficiente capacidad para la adaptación de las normas que establecen el marco en que se desenvuelven y de la ulterior implementación de los procesos que de ellas se derivan. Sin olvidar la definición, ex post, que otros actores, léase organizaciones sindicales, tienen del propio alcance de las normas y al que, más que con reparo como hasta ahora se ha realizado y sigue en buena medida realizándose, debiéramos de ver, dejemos ahora a un lado los excesos que puedan haberse realizado, como una manifestación prototípica del propio concepto de gobernanza al que ya aludíamos.

Y es precisamente es esta visión renovada que el EBEP impone lo que permite poner el foco de atención en la causa de los desajustes más importantes que, en esta materia, se presentan y, con ello, de los retos que su solución impone que no se asientan en el fácil y cómodo recurso de la espera de una norma que solucione éstos ya que, por lo expuesto, esa sola perspectiva no tiene capacidad por sí misma de lograr el éxito esperado. Por el contrario, la experiencia en los últimos treinta años ha puesto de relieve que, en esta materia, las normas sí que pueden aspirar a establecer un adecuado marco en la planificación y gestión de las soluciones, pero es la capacidad de gestión de los objetivos y finalidades marcados por éstas, la que determinará el mayor o menor acierto a la hora de su gestión efectiva.

Son precisamente estas consideraciones las que subyacen a las dos claves que orientan la propuestas que se realizan en esta segunda parte del informe: en primer lugar, que existe un importante espacio, incluso normativo como se detalla en la primera parte del Informe, por parte de las entidades locales para emprender mejoras decisivas en la gestión de sus recursos humanos sin necesidad siquiera de esperar el eventual desarrollo normativo por parte del nivel autonómico (ya existía antes inclusive del EBEP), aunque, ciertamente y como también se detalla, se hace precisa una función de acompañamiento de la norma autonómica de empleo público que permita consolidar en el nivel local las propuestas que se realizan; en segundo lugar, que dada la estructura del gobierno local en España, caracterizada por la multiplicidad y la fragmentación, no será sino a través de soluciones supramunicipales donde se podrá encontrar la adecuada capacidad de gestión de los procesos complejos que exige la mejora de la gestión del empleo público

y es ahí donde el papel de las Diputaciones Provinciales se torna decisivo.

Y es que, en efecto, ya se trate de las propuestas que se han realizado en materia de selección y carrera administrativa (revestidas la mayor parte de ellas de una decidida profesionalización y optimización de estos procesos mediante mejoras en los procesos de planificación y gestión, más que de soluciones normativas), en la propia gestión de la relación de empleo público (derechos y deberes, jornada de trabajo y régimen disciplinario), como en el propio sistema de representación y negociación (con una apuesta decidida por la menor fragmentación), existe un punto común clave para la implementación de las soluciones apuntadas a todo el universo local: la necesidad de articular supramunicipalmente, con un liderazgo claro de las Diputaciones Provinciales, un organismo que permita suplir los déficits que presenta la gestión del empleo público. Una organización administrativa, pues, que ha de conseguir el adecuado equilibrio entre la autonomía organizativa de las entidades locales y la necesidad, puesta reiteradamente de manifiesto, de contar con capacidades, inexistentes hoy día en el mundo local, que permitan pasar de la mera administración de personal a la gestión de las personas en las organizaciones públicas.

Sin ánimo de agotar el conjunto de las medidas propuestas a lo largo de este Informe y que son variadas, tanto en lo que se refiere a medidas a adoptar de forma inmediata como a las propuestas que, en su caso, puedan realizarse respecto de la legislación autonómica de desarrollo, hagamos referencia a algunas a fin de justificar las propuestas organizativas, sin duda ambiciosas, que se contienen en el Informe.

De esta forma, en materia de selección hemos propuesto concretas mejoras en cuanto a elementos formales, en principio, pero de indudable relevancia para el éxito de los procesos selectivos comenzando por concebir a éste no como un procedimiento administrativo, sino como un proceso que se inicia con la celebración de diversas pruebas y que habrá de concluir con la definitiva incorporación del personal a la entidad local. De esta forma, la publicidad de las convocatorias y sus bases, la transparencia de los procesos, la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección y la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, ha sido objeto de reflexión y propuesta prescindiendo de, e invitando a superar, la mera formalidad de las mismas a la que se ajustan en la actualidad.

Un segundo punto, y que es decisivo en cuanto a la mejora de los procesos selectivos, ha tenido que ver con hacer hincapié en la fase previa de planificación y definición de lo que ha de realizarse, en muchas ocasiones inexistente, para la consecución de los resultados que se pretenden, y que, finalmente, no son otros que el reclutamiento de los mejores profesionales. Y ello exige no plantear estos procedimientos, en forma automatizada, la adecuación de las pruebas al perfil de los puestos de trabajo que se requieren, el establecimiento de periodos de

prácticas y formación y la concepción de este proceso en dos fases: reclutamiento y selección.

Por ello, y en paralelo, tanto en este punto como en el que se refiere a la carrera administrativa, se ha resaltado la necesidad de contar de forma previa a la ejecución de los distintos mecanismos previstos para su aplicación, de un buen análisis de los puestos de trabajo de cada entidad local, huyendo de automatismos y análisis estandarizados donde la singularidad así lo exija, y de los requisitos, habilidades, competencias y destrezas que requiere el ejercicio de los mismos. Esta actuación, simplemente y en sí misma, ya abre y hasta tanto se aprueba la legislación de desarrollo, un amplio espectro de posibilidades de acción de los entes locales que, atendiendo a la nueva perspectiva que subyace al EBEP, deberían emprender un buen estudio organizativo –no ligado exclusivamente a la estructuración política de la entidad y no condicionado por ésta (me refiero, en concreto, en la creación de áreas organizativas en base al establecimiento de delegaciones políticas)-, base de la futura organización administrativa plasmada en la relación de puestos de trabajo o instrumento similar, que indique, para atender a las competencias y a los servicios que se prestan o han de prestarse, los puestos de trabajo, singularizados o no, necesarios y muy especialmente para los primeros el perfil profesional de desempeño necesario.

Consideraciones adicionales se han realizado, conectadas con las anteriores, respecto del personal temporal desaconsejando el automatismo en los procesos de consolidación de personal temporal.

En cuanto al contenido de la relación jurídica de empleo público se ha resaltado el potencial estratégico para disponer de una política de gestión de las personas en las organizaciones pública que tiene el sistema retributivo complementario y una concepción integral del salario. Apuntando, asimismo, las nuevas posibilidades abiertas por la regulación a la hora de abordar la jornada de trabajo y su configuración. En el otro plano, el de los deberes, las incompatibilidades y la conducta ética de los empleados públicos, se ha propuesto, en forma específica, el desarrollo organizacional de éstos a fin de hacer operativos los principios éticos y de conducta establecidos en el EBEP.

En cuanto a la gestión de la carrera profesional, amén de propuestas concretas referidas a la concepción de una única carrera profesional (con independencia de que la misma pueda realizarse de forma vertical u horizontal), se ha resaltado que la gestión de ésta requiere una alta capacidad de gestión en materia de RRHH, ya hemos dicho que hoy prácticamente inexistente en la mayoría de las entidades locales, lo que de nuevo pone sobre la mesa el papel de instituciones supramunicipales que puedan asistir técnicamente a las entidades para su implementación creando modelos tipos de carrera en entidades locales pequeñas y medianas, estableciendo marcos de actuación en una negociación colectiva supramunicipal, asistiendo en la evaluación del desempeño, posibilitando la existencia de una formación para la carrera profesional, etc...

Consideraciones adicionales se contienen a la hora de estructurar la participación de los empleados públicos y la negociación colectiva donde, junto a apostar decididamente, por espacios de negociación más amplios, tanto en lo que se refiere a la entidad local incluyendo en ésta sus personificaciones instrumentales, como respecto del conjunto de entidades locales lo que, desde nuestro punto de vista, ayudará a profesionalizar y mejorar estos procesos, desligándolos de procesos electorales y alcanzando un equilibrio necesario de las partes negociadoras.

En fin, y para no exceder de la prudencia en estas conclusiones, como puede apreciarse, y así había sido anunciado, la optimización de estos procesos de gestión de las personas en municipios pequeños y medianos (pero inclusive de los que se realizan en municipios de mayor nivel y en las propias Diputaciones Provinciales), exige una nueva forma de entender y poner en marcha estos procesos donde se prime, en mayor medida, la profesionalización y la capacidad que otras consideraciones que hasta ahora han prevalecido. De ahí precisamente la última propuesta concreta de este Informe consistente en constituir Agencias Provinciales de Empleo Público, bajo la modalidad consorcial, que pueden cumplir una variedad de funciones en estas materias (incluida la de ser un observatorio del empleo público a nivel provincial), sin disminuir el grado de autonomía de cada entidad, y que permitiría aunar soluciones, tanto del conjunto de las entidades locales a nivel provincial (incluyendo aquí las distintas personificaciones asociativas existentes), como a los actores sociales que pueden encontrar en este espacio un marco de entendimiento y participación en la búsqueda de las soluciones que aquejan al empleo público local.