

EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Federico A. Castillo Blanco *

Resumen

El trabajo que se presenta es un estudio de las competencias autonómicas en materia de empleo público y, muy especialmente, en aquello que se refiere a las competencias asumidas por Cataluña en virtud de las reformas estatutarias acontecidas en los últimos años y la incidencia en las mismas de la jurisprudencia constitucional emitida como consecuencia del examen de la constitucionalidad del nuevo Estatuto de autonomía.

THE BASIC STATUTE FOR PUBLIC EMPLOYEES: THE POWERS OF THE AUTONOMOUS GOVERNMENTS

Abstract

This paper studies the powers of the governments of the autonomous regions with respect to public employment, in particular, 1) the powers taken on by Catalonia as a result of the statutory reforms of recent years, and 2) the impact on these powers of the constitutional case law that has developed as a result of the challenges to the constitutionality of the new Statute of Autonomy.

:

* Federico A. Castillo Blanco, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Granada, Facultad de Derecho, Plaza de la Universidad, 1, 18071-Granada, fblanco@ugr.es.

Artículo recibido el 24.04.2012. Evaluación ciega: 14.06.2012. Fecha de aceptación de la versión final: 21.09.2012.

Citación recomendada: CASTILLO BLANCO, Federico A. «El Estatuto Básico del Empleado Público: las competencias autonómicas». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, pp. 21-46.

Sumario

1. Introducción: la nueva técnica legislativa utilizada por el Estatuto básico del empleado público y el nuevo marco normativo que ofrece a la competencia de las CA
 - 1.1. La propuesta realizada por el Estatuto básico del empleado público y su necesario desarrollo
 - 1.2. El impacto de la legislación autonómica de empleo público sobre otras administraciones: especial referencia a las entidades locales
2. Algunas consideraciones previas sobre las disposiciones contenidas en el Estatuto de autonomía de Cataluña y la incidencia en estas de la jurisprudencia constitucional
3. La significación del término «competencias exclusivas» en materia de empleo público
4. El ejercicio de las competencias compartidas en materia de empleo público
5. Las materias de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas
6. Las competencias en materia de personal laboral
7. Conclusiones

1. Introducción: la nueva técnica legislativa utilizada por el Estatuto básico del empleado público y el nuevo marco normativo que ofrece a la competencia de las CA

1.1. La propuesta realizada por el Estatuto básico del empleado público y su necesario desarrollo

La aprobación del Estatuto básico del empleado público supuso, en nuestro sistema de relación bases-desarrollo, una nueva propuesta legislativa. Desde que el mismo fue dictado, prácticamente al hilo de la aprobación del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, la doctrina debatió, no siempre de forma favorable es preciso aclararlo, la metodología seguida para su dictado. Y yo mismo, en distintas colaboraciones empezando por el Congreso Español de Profesores de Derecho Administrativo, he tenido que exponer el sentido de utilizar esa técnica legislativa.

Como es suficientemente conocido, las propuestas formuladas partían de elaborar un estatuto básico de menor extensión, que contuviese normas de aplicación directa, pero también otras con una eminente función directiva, susceptible de ser adaptado por la legislación de desarrollo a las características propias de cada Administración, de acuerdo con las opciones de los órganos parlamentarios y de gobierno competentes; un estatuto, como se indicaba en el Informe que precedió a este, realizado de forma previa por una Comisión constituida al efecto, «que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las administraciones públicas».¹

En el sentir de la Comisión aludida, en la que tuve el honor de participar, el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público y permitiendo adaptarlo a los requerimientos y finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto, y en la línea anteriormente mencionada, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia:² en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento, pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, acogió otras funciones de lo denominado básico —ciertamente más

¹ Con este mismo sentido han de operar, en opinión de MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, p. 118, las normas básicas ya que en su opinión «las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general». Debe subrayarse que ciertamente, y aun cuando con carácter general lo básico ha de establecerse mediante ley, la extensión e intensidad de las bases pueden variar por razón de la materia (STC 50/1999, de 6 de abril); que la noción material de bases justifica su establecimiento por vía reglamentaria o, excepcionalmente, mediante actos ejecutivos (STC 1/1982, de 28 de enero; 57/1983, de 28 de junio; 48/1988, de 22 de marzo; 179/1992, de 13 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre, entre otras).

² Puede verse a este respecto TORNOS MAS, J., «Sistema de Distribución de Competencias», en AV, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pp. 158 y ss.

discutibles al menos en mi opinión— como norma o menú dispositivo³ o de configuración de un estándar mínimo o supletorio en otros supuestos.

El resultado inmediato de esta propuesta legislativa, creo que sumamente acertada a tenor de la experiencia acumulada en los años precedentes, se tradujo en separar 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 con la anterior si bien, como decimos, no era ello lo que había ocurrido hasta ese momento.⁴ Se había producido, con ello y a los efectos prácticos de lo que en este punto interesa subrayar, un efecto indirecto en el legislador estatal de contención a la hora de establecer las bases del sistema de empleo público.⁵

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

Por tanto, debería ser ahora, y corresponde fundamentalmente a las comunidades autónomas, el momento de continuar la senda emprendida en esta reforma que, sin embargo, con crisis o sin ella, se está demorando en demasía, si dejamos a salvo algunas comunidades autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, etc., han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor.⁶ Y también, por ello, es un buen momento para tener en cuenta nuevos

³ Véase, a título de ejemplo, la estructura de las retribuciones complementarias. Lo que, por otro lado, tampoco ha sido una novedad en este texto legal ya que, como puede comprobarse, el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de Salud también así lo contempla.

⁴ En torno a este punto es muy acertado desde nuestro punto de vista el análisis que realiza BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», RGDC, nº 1, 2005.

⁵ Si bien se discute si las previsiones estatutarias determinan o no un cierto «blindaje» de las competencias autonómicas, mi opinión en este punto es que el legislador básico estatal no resulta obligado por la delimitación negativa efectuada. Como ha expuesto MONTILLA MARTOS, J. A., en la obra citada, «aun cuando el Estatuto no pueda condicionar lo básico, la reforma estatutaria incide en ese proceso de delimitación, aunque de forma indirecta, pues al detallar con exhaustividad las competencias autonómicas condiciona la delimitación de lo básico que corresponde al Tribunal Constitucional. Y eso por dos razones: en primer lugar, por la alteración del parámetro de constitucionalidad que supone y, en segundo lugar, por lo que podemos denominar la doble deferencia del Tribunal, no solo al legislador básico sino también al Estatuto».

⁶ Esta demora, inexplicable ciertamente, puede encontrar explicación, a juicio de JIMÉNEZ ASENSIO, R., y CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, p. 104, en dos factores: «El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

»El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma “cara” en su aplicación, sobre todo depende cómo 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

elementos en relación con la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP. Desde luego, y si el legislador autonómico no actúa, las bondades que en muchos aspectos, sin duda, tiene el EBEP permanecerán nonatas y todo el potencial modernizador que algunas de estas previsiones tienen como elemento de cambio seguirán extraídas de forma no natural del vientre de la madre. Piénsese, por ejemplo, que los grandes motores de cambio que introduce esta norma respecto del modelo hasta ahora vigente de empleo público —por supuesto que hay más y de importante contenido— eran principalmente tres: *a)* La carrera profesional (sobre todo la implantación de la carrera horizontal); *b)* La evaluación del desempeño, y *c)* La figura del directivo público profesional. Pues bien, estos tres motores de cambio requieren, con mayor o menor intensidad, que el legislador de desarrollo del EBEP actúe y que surjan, como sería deseable, de forma natural y sin cesárea.

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

Junto a ello, nuevas exigencias derivadas de la decidida incorporación de la mujer española al mundo del trabajo y al sector público en particular, y las nuevas demandas que la prestación de servicios requiere, imponen, asimismo, la implementación de nuevos desarrollos normativos que se plasmen en medidas tales como la profundización en la conciliación de la vida familiar y laboral; el establecimiento de medidas de discriminación positiva en la carrera administrativa a favor de la mujer en aquellos sectores de nuestra Administración en que las mismas no hayan alcanzado un mínimo de puestos de responsabilidad; nuevas formas de prestación de trabajo más dúctiles y la descentralización de la prestación del mismo; la participación en la definición de objetivos de unidades orgánicas; la posibilidad de existencia de puestos de trabajo con multifunciones o polivalentes sin adscripción permanente a unidades orgánicas permanentes; una reordenación del tiempo de trabajo con potenciación del trabajo a tiempo parcial, flexible o en jornada partida; el establecimiento de jornadas complementarias en momentos punta de trabajo compensadas con días de descanso en períodos de menor intensidad laboral; un adecuado desarrollo de las situaciones administrativas que responda a los requerimientos de reestructuración de plantillas que, a buen seguro, hemos de abordar en los tiempos actuales, etc., pero sin olvidar la necesidad de estructurar también claramente una tabla de deberes y de exigencias éticas que materialice las previsiones en este caso recogidas en el EBEP y responda a las exigencias de servicio que el ciudadano plantea a nuestras

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.»

administraciones públicas (controles de calidad, transparencia, cartas de servicios, reestructuración de los sistemas de responsabilidad, plena introducción de los sistemas de evaluación del desempeño, etc.).

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

Esos retos que el propio EBEP recoge quedan pendientes para su concreción de una actitud activa, y creo que en los actuales momentos hemos de añadir que responsable, del legislador autonómico que vaya configurando un modelo de empleo público que, a su vez, sea también flexible y abierto en su diseño con el fin de no hipotecar las políticas de recursos humanos que otras administraciones, ya sean locales o universitarias, quieran poner en marcha. Quien se escude en la situación económica, que no se me oculta dificulta la tarea, para no poner en marcha un proceso de reformas tal vez ignore que es precisamente en épocas de crisis económica o de desaceleración cuando realmente las administraciones públicas más precisan adaptarse a las necesidades del momento y abordar profundos procesos de reforma. Máxime si el marco normativo que tenemos, realizado en otras épocas, se adapta difícilmente a los procesos de reestructuración y reforma que necesitamos.

De otro lado, la situación ahora, y tras la aprobación ya hace algunos años del EBEP y de las distintas reformas estatutarias, parece de nuevo ser singularmente distinta. Y no solo por la situación económica, que también. Y es que una cuestión de especial trascendencia es la que se refiere a la aplicación —cómo y con qué alcance y en estos momentos con qué objetivos— del EBEP y de la normativa de desarrollo autonómica a otras administraciones públicas en el territorio de la comunidad autónoma y, más específicamente, en lo que se refiere a la Administración local y al personal de administración y servicios de las universidades que, en este sentido, se encuentran en una situación similar y también presentan disfunciones que habremos de resolver.⁷

1.2. El impacto de la legislación autonómica de empleo público sobre otras administraciones: especial referencia a las entidades locales

Desde luego, y no basta sino leer las noticias, no parece que pueda ponerse en duda la trascendencia que ello tiene respecto de la Administración local. Y no solo por el número e importancia de estas —su personal constituye ya aproximadamente la cuarta parte del total de los empleados públicos del país— sino

⁷ En efecto, el artículo 73.3 de la Ley orgánica de universidades remite a esta Ley y a sus disposiciones de desarrollo, en primer término, la regulación del personal de administración y servicios de las universidades pero, en segundo término, establece de aplicación a estos la legislación de función pública. Por último, y este no es un dato menor, remite a los estatutos de las universidades, como no podía ser de otra forma dado el principio de autonomía universitaria recogido constitucionalmente.

porque, al carecer de potestad legislativa, las leyes de función pública local se aprueban por el Estado o las comunidades autónomas y, ciertamente, no siempre han tenido como referencia las características singulares que concurren en el empleo público en el ámbito local.

Pero el debate no se ha cerrado ahí. Y es que, efectivamente, la determinación de la legislación de desarrollo aplicable a la Administración local constituyó en su momento una cuestión conflictiva en el proceso de elaboración y aprobación legislativa del EBEP y lo sigue siendo en el proceso de desarrollo de este. La problemática se ha centrado, y en cierta medida sigue centrada al no haber tenido buen término la elaboración de la nueva legislación estatal de régimen local, en la aplicación o no, y hasta qué punto, de la legislación de empleo público de las comunidades autónomas a los entes locales de su territorio y en determinar si,⁸ una vez aprobado el EBEP, el Estado ha culminado su tarea legislativa sin que pueda utilizar otro título competencial, en este caso el de régimen local (bien es cierto que los últimos meses asistimos a través de la urgencia que imponen eso que llamamos «mercados» a una puesta en cuestión de numerosos aspectos otrora intocables), para volver a establecer normas básicas de contenido sustantivo respecto de la función pública local.

Pues bien, partamos del precepto del EBEP y, en concreto, de su artículo 3.1, que establece que «el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la regulación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local».

Una primera interpretación del precepto podría llevar a pensar que la legislación de función pública aplicable a los funcionarios locales seguirá estando, como hasta ahora (según la técnica que hemos denominado bifronte), en manos del Estado y de las comunidades autónomas, respetando, eso sí, la autonomía local constitucionalmente garantizada.⁹

No obstante, también cabe una segunda interpretación o posibilidad legislativa, con una orientación a una mayor interiorización del régimen de empleo público en el escalón autonómico (como ya se ha realizado en algunas normas autonómicas aprobadas); la misma no es otra que la derivada de la disposición final segunda del propio EBEP que, como se sabe, establece que las previsiones del EBEP son de aplicación a todas las CA respetando las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos estatutos de autonomía. Y, por tanto, puesto dicho precepto en relación, también, con las previsiones de los distintos estatutos ya aprobados (especialmente interesantes en el supuesto resultan ser los estatutos de Cataluña y el de Andalucía), llevarnos a concluir que el resultado final será una mayor interiorización autonómica, en importantes aspectos, de la función pública local.

⁸ A este respecto, el debate político se ha visto condicionado también por la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña en su nuevo Estatuto de autonomía (art. 136) sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas (y no solo de la Generalitat) y sobre la ordenación y organización de la función pública.

⁹ En este sentido, para SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, 2007, p. 70, no parece haber duda de que la legislación seguirá siendo bifronte por lo que, a su juicio, «por lo que se refiere a la legislación del Estado aplicable, no solo parece limitarse a la establecida en el Estatuto básico del empleado público. Esta Ley es, en todo caso, legislación básica en materia de función pública y de aplicación en todas las comunidades autónomas, como se ha dicho ya. Pero, además, el artículo 3.1 del EBEP prevé que pueda existir otra legislación estatal que resulte de aplicación a las entidades locales en la materia. El EBEP, pues, no tiene por qué agotar la legislación del Estado aplicable a los funcionarios locales».

No parece que haya duda de que es preciso admitir que una futura legislación de régimen local —estatal o autonómica— también puede pronunciarse sobre el empleo público local; lo decisivo, sin embargo, es determinar si lo puede hacer con carácter sustantivo o no y, como hemos dicho, con qué alcance y con qué contenido. La cuestión ha sido abordada, bien que tal vez no con la profundidad que requeriría la problemática que plantea la misma, por la STC 37/2002 que, al referirse a las disposiciones del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local como parámetro para determinar la constitucionalidad o no de preceptos de leyes autonómicas, ha optado por no considerarlo un término válido de comparación ya que, en opinión del Tribunal (que realiza dichas aseveraciones a tenor de la asunción de competencias establecida en un estatuto de autonomía), en materia de régimen estatutario de sus funcionarios las CA están sujetas a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios de todas las administraciones públicas, pero no a las bases derivadas de la función pública local ya que estas únicamente «podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponden a las CA»¹⁰. Ello parece avalar una función más limitada del legislador estatal en materia de función pública local si decidiera hacer uso del título competencial sobre régimen local para abordar materias de empleo público.

Cabe señalar, al menos en mi opinión, que parecería un tanto contradictoria en esta materia una regulación sustantiva muy intensa en la legislación de régimen local al menos por dos tipos de razones: por un lado, porque si en relación con los funcionarios con habilitación de carácter estatal el EBEP ha remitido casi íntegramente la definición de la relación de servicio de estos a las comunidades autónomas, no parece lógico que en el caso del resto del personal al servicio de las entidades locales, al menos con una singularidad menor que los anteriores, fuese donde la legislación de régimen local de carácter estatal hiciese un tratamiento más singularizado e intenso de estos reduciendo ahora el espacio normativo de las CA; pero, en segundo lugar, no parece que esto sea lo más adecuado, sobre todo si como puede acontecer se produce la adopción de diversos modelos por parte de las comunidades autónomas y se pretende realizar con estas administraciones políticas comunes en diversos campos (selectivas, de movilidad, etc.) que, en algunos supuestos, ayuden a resolver las carencias de capacidad de gestión de los sistemas de empleo público en muchas de ellas.

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

Con independencia de este punto, aunque a mi juicio de aconsejable resolución previa a fin de evitar posteriores conflictos,¹¹ los planteamientos establecidos alrededor del mismo en las todavía vigentes

¹⁰ No obstante, debe tenerse en cuenta que algunos preceptos del título VII del TRRL —en particular los artículos 167 y 169, que regulan escalas y subescalas de funcionarios de la Administración local— tienen carácter básico y no han sido derogados por el EBEP.

¹¹ Recuérdese en relación con este aspecto la cláusula de inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas por la aprobación de nuevas bases estatales de la que versa la STC 1/2003, de 16 de enero (y junto a ello el voto particular contenido en la misma sobre la prevalencia del derecho estatal). Y es que, desde luego, una primera reflexión que ha de realizarse se centra en torno a quiénes deben ser los destinatarios de la norma y con qué alcance pues, en forma preceptiva, se alude en el texto estatutario a la necesidad de respetar la autonomía local y su proyección en esta materia. Desde luego, y dadas las consideraciones anteriores, ello plantea la problemática de que podría ser prematuro abordar desde ya en la normativa autonómica la regulación de este personal sin saber finalmente qué opción de política legislativa se adopta en materia de función pública local por la legislación de régimen local estatal.

normas sobre función pública en la mayoría de las comunidades autónomas son notoriamente insuficientes para su aplicación a otros colectivos, léase principalmente personal al servicio de los gobiernos locales y de las universidades. Y precisamente por esta razón se hace más urgente la labor que se propone.

Ni tenían esa vocación ni estaban concebidas con esa función.¹² Pero es precisamente ese punto el que debe ser un eje principal de las reformas que hayan de acometerse. Por poner un solo ejemplo, el que mejor conozco, en el caso de Andalucía el empleo público para el que se pensó la actual Ley de función pública suma aproximadamente unos doscientos mil efectivos, pero prácticamente al margen de la misma, o al menos sin atender específicamente a estos, quedan de un lado más de noventa mil efectivos de la Administración local de Andalucía y, también de forma aproximada, más de diecisiete mil de las universidades andaluzas. Una nueva norma no parece que debiera dictarse sin atender específicamente las problemáticas singulares de estos colectivos y, más que ello, con la intención de dar respuesta a diversos puntos, a saber: de un lado, delimitar aquellos aspectos que deben ser comunes al personal de las administraciones públicas andaluzas y, por tanto, posibilitar un cierto equilibrio, que no necesariamente uniformidad, entre los distintos colectivos en relación con las condiciones de trabajo, en términos de equidad externa e interna, con independencia de su adscripción a una u otra administración pública; de otro, y en forma complementaria al anterior, determinar en qué aspectos la norma autonómica ha de asumir un papel meramente directivo dejando a estas administraciones la posibilidad de optar entre diversas soluciones o, simplemente, establecer su propio sistema en el marco de la norma autonómica correspondiente haciendo efectivo el principio de autonomía universitaria y local;¹³ también, y a mi juicio de forma no menos relevante, será el tratamiento que esta norma haya de dar a la solución de problemas seculares en el ámbito de esas burocracias públicas a través de la articulación de instrumentos de cooperación y coordinación que sean efectivos y permitan superar problemas derivados de una insuficiente capacidad de gestión de los distintos subsistemas del empleo público; por último, y también debe señalarse pues quizás sea una forma efectiva de redistribuir el empleo público sobrante, dicha norma estará llamada a establecer y desarrollar, asimismo de forma equilibrada, un sistema de movilidad interadministrativa en el marco del empleo público de cada comunidad autónoma y un desarrollo de las situaciones administrativas que permita los procesos de reestructuración que, a buen seguro, habrán de abordarse en los próximos meses y años.

Mutatis mutandis, esta reflexión es aplicable a todas las comunidades autónomas, bien es cierto que no es este el sitio, dada la extensión solicitada para este trabajo, para tratar de forma exhaustiva los distintos retos

¹² Y es que a idéntica conclusión puede llegarse respecto de la mayor parte de legislación autonómica, inclusive la que ha contemplado su aplicación al personal al servicio de la Administración local.

¹³ A este punto se ha referido SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley...*, op. cit., p. 70, precisando cómo el EBEP también abre un espacio normativo a las entidades locales. En opinión de dicho autor: «Ahora bien, la legislación de las comunidades autónomas, como la del Estado, debe respetar en todo caso la autonomía local. Sucede, sin embargo, que este es un límite impreciso (SSTC 31/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, 159/2001, 51/2004, 252/2005, etc.), que el texto del EBEP contribuye muy poco a perfilar o a concretar en materia de función pública. Por consiguiente, en el marco de la legislación básica del Estado sobre función pública local, de la que forma parte el EBEP, se abre un margen importante para que las comunidades autónomas con competencia para ello puedan regular el régimen de la función pública local. Y, desde luego, podrán hacerlo siempre que exista una reserva de ley o cuando el propio EBEP se remite a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables a cada comunidad autónoma y el Estado no establezca nueva legislación básica sobre la función pública local o no mantenga las normas legales vigentes. Por el contrario, en aquellos preceptos en que el EBEP apodera a cada Administración pública o a los gobiernos respectivos para desarrollar y aplicar su regulación, puede entenderse, salvo excepción justificada en la propia literalidad del precepto, que confiere una facultad de decisión autónoma también a las entidades locales sobre su propio sistema de empleo público».

que habrán de abordarse en la legislación autonómica a fin de dar respuesta a las carencias apuntadas en el sistema de gestión de recursos humanos de las entidades locales,¹⁴ aunque no es menos cierto que sí se pueden apuntar algunas pinceladas en relación con distintas cuestiones que están sobre la mesa.

De más está señalar, al menos para el conocedor de la realidad local, que los procesos selectivos en el empleo público local requieren, digamos que con cierta urgencia si se pretenden preservar los principios constitucionales de acceso al empleo público y mejorar la calidad de los procesos selectivos, de soluciones que solo se encontrarán, en lo que hace a la mayoría de las entidades locales, en la agrupación de procesos, homologación y homogeneidad de estos y garantías de imparcialidad en los órganos de selección.¹⁵ Pero esto no es todo.

Creo que también hay que llamar la atención sobre tres puntos relevantes, amén de los ya mencionados a lo largo de estas líneas, que deben también encontrar un reflejo normativo en la legislación de desarrollo: la profesionalización del empleo público limitando más claramente la posibilidad de desempeño por parte del personal eventual indiscriminadamente de puestos de trabajo que han de ser desarrollados por el empleo público profesional y reduciendo el ámbito de aplicación de la libre designación;¹⁶ la carrera profesional, que es casi impracticable en el seno de cada corporación, salvo en las de mayor dimensión, si se sigue estructurando de forma vertical mediante la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, de modo que, a falta de movilidad interadministrativa, la inmensa mayoría de los empleados locales carece en realidad de expectativas de carrera en el ámbito público local;¹⁷ y, por último, la negociación colectiva de los

¹⁴ A estos efectos, me remito al trabajo ya reseñado de JIMÉNEZ ASENSIO, R., y CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local...*, *op. cit.*

¹⁵ Es esta, claramente, una preocupación en los distintos textos legales autonómicos aprobados o en los distintos borradores presentados, bien es verdad que con mayor o menor alcance. De esta forma, el artículo 58.3 del anteproyecto, en su día presentado y ya decaído, de la Ley de empleo público de Aragón permite que mediante convenio las entidades locales encomienden dicha función al Instituto Aragonés de Administración Pública o las previsiones que, con carácter general, se establecen en el artículo 16, referido a todas las materias relativas a la ordenación y gestión de su personal y la aprobación de ordenanzas tipo en materias como la carrera profesional, etc. Asimismo, el artículo 163.f de la legislación de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comisión de Coordinación del Empleo Público promover medidas de cooperación y asistencia técnica con el fin de solucionar las carencias que, en razón de su dimensión, puedan tener algunas administraciones públicas de Castilla-La Mancha en relación con los procesos selectivos o para la implantación de la carrera profesional horizontal o de sistemas objetivos de evaluación del desempeño. Menos ambición, y por ello seguramente menos soluciones, aporta la recientemente aprobada Ley de ordenación y gestión de la función pública valenciana, que tan solo prevé en el artículo 95.2.d la participación del Instituto Valenciano de Administración Pública en la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las entidades locales y su eventual participación en los tribunales de selección.

¹⁶ Un adecuado ejemplo en este punto es el artículo 22 del anteproyecto, ya citado, de la Ley de empleo público de Aragón respecto del personal eventual y el artículo 117.3, referido al ámbito de aplicación del procedimiento de libre designación, aunque en este último punto, al menos desde mi punto de vista, mayor limitación debería imponerse suprimiendo la posibilidad de utilizar este sistema para los puestos de trabajo de carácter directivo y de especial responsabilidad. En el primero de los supuestos porque lo que debe ser afrontado es la articulación de una función directiva y, en el segundo caso, porque este tipo de cláusulas abiertas por excelencia produce, en la práctica, que un sistema extraordinario termine convirtiéndose en ordinario. Menos adecuados y ambiciosos son, en este punto, la legislación de Castilla-La Mancha (especialmente criticable en cuanto al procedimiento de libre designación) como el texto ya aprobado en Valencia.

¹⁷ Materia en la que, desde nuestro punto de vista y a pesar de las distintas posibilidades que abre el EBEP, la opción entre carrera horizontal o vertical, o la posibilidad de combinar ambas, puede ser una opción a mantener por la legislación de desarrollo, pero si así se hace ambas deben estar en conexión —lo que puede ser una vía de solución al problema de la combinación de las dos modalidades— y ambas deben abrir un horizonte profesional a medio y largo plazo sin posibilidad alguna de realización de carreras «expres»; por el contrario, debería valorarse hasta qué punto se puede descender en la misma como consecuencia de motivos disciplinarios o de evaluaciones del desempeño negativas. La viabilidad de la carrera profesional difícilmente podrá articularse por otra vía que no sean los cuerpos o escalas, sin perjuicio de que el desempeño de puestos singularizados permita, a su vez, realizar la adecuada progresión en el sistema de carrera horizontal por lo que, de nuevo, se apunta que en caso de combinación

empleados públicos, que plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada corporación, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal.¹⁸

Y un punto, aparentemente más coyuntural, que en momentos de dificultades económicas recurrentes no está de más prever y algo ya apunté con anterioridad. Me refiero a abordar, de forma más decidida, en el empleo público la desvinculación, aunque no sea definitiva, del personal funcionario de carrera por motivos estrictamente económicos. Las dificultades económicas de muchos de nuestros ayuntamientos y diputaciones determinan en los momentos actuales tener que abordar la existencia de expedientes de regulación de empleos públicos combinando figuras como los planes de empleo, la movilidad interadministrativa, las modulaciones y reducciones en la jornada de trabajo, las excedencias forzosas y las excedencias voluntarias incentivadas, entre otras medidas, un hecho que podría y debería considerarse. Precisamente, y aunque pueda ser paradójico, los derechos de los empleados públicos requieren que articulemos estos, en algunos casos, necesarios procesos de readaptación de las estructuras organizativas y de personal a la realidad económico-financiera de las distintas entidades locales. Me temo, sin embargo, que el planteamiento hasta ahora conocido tras la reforma laboral no es el adecuado por su falta de visión integral de la problemática del empleo público que no se ciñe al empleo público en régimen jurídico laboral.

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

2. Algunas consideraciones previas sobre las disposiciones contenidas en el Estatuto de autonomía de Cataluña y la incidencia en estas de la jurisprudencia constitucional

Como ya se ha apuntado someramente con anterioridad, un nuevo contexto de reformas territoriales ha orientado de forma definitiva la asunción competencial sobre el bloque normativo referido al empleo público que, parece lógico, no podía ser ajeno al nuevo marco autonómico que tanto en lo que se refiere a las comunidades autónomas como a las administraciones locales se abre en esta etapa de reformas, quizás ahora de signo contrario a los que apuntaban un mayor protagonismo autonómico,¹⁹ pero también, y es

de ambas la visión ha de ser que exista una única carrera administrativa con distintas modalidades de progresión en la misma o con la respectiva repercusión en la única carrera existente —la horizontal— del desempeño de puestos de trabajo.

¹⁸ Una loable solución a este punto la constituía el artículo 86 del anteproyecto de Ley de empleo público de Aragón que crea la Mesa de Administración Local de Aragón y que da respuesta a muchos de los problemas que se planteaban en este punto.

¹⁹ Junto a la bibliografía que se cita en el texto pueden consultarse, además y entre otros, los siguientes trabajos: ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, nº 31, 2005; BIGLINO CAMPOS,

preciso subrayarlo, a una nueva consideración, a mi juicio más respetuosa con el marco constitucional, de lo que debe significar la legislación básica en esta materia, más adecuada a la evolución del empleo público en nuestro país, a la propia organización de este y a las tendencias, perfectamente identificadas en otros marcos regulatorios europeos, de profundizar en la descentralización de la toma de decisiones en esta materia. Sé que, en estos momentos, son muchas las voces que piden medidas de todo tipo, de vueltas atrás, de intervenir sin mayores consideraciones, de frenar lo que se ha realizado, etc. Pero en mi modesta opinión, y sin perjuicio de revisar los excesos que se hayan podido cometer, debemos, además, no equivocarnos ni ceder a tentaciones populistas que no resuelven los verdaderos problemas.

Y es desde este punto de vista desde donde puede mantenerse que, al menos a mi juicio, el Estatuto básico del empleado público, como una de las primeras normas básicas dictadas tras la primera oleada de reformas estatutarias, responde a este esquema, que ciertamente, se quiera o no, es un esquema que reinterpreta el alcance de la legislación básica en esta materia que, hasta ese momento, había tenido como punto de referencia una visión de lo básico excesivamente amplia y demasiado anclada en la legislación de función pública estatal en ese tiempo vigente. Lógicamente, y en este preciso instante, si las urgencias de la recuperación económica no nos impiden ver, con suficiente distancia, lo que se debe y conviene realizar.

Pero antes de abordar otros aspectos debemos atender al alcance y significado con que deben ser entendidas las previsiones contenidas en los estatutos de autonomía de «segunda generación» y muy especialmente las contenidas en el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Ciertamente, y aunque el Informe de la Comisión al que ya se ha hecho referencia se elaboró mientras se debatían las reformas de algunos estatutos de autonomía, y muy en particular el de Cataluña, sus conclusiones no pueden considerarse el resultado del debate acontecido en torno a este. No es, como ya se ha señalado, que las reformas territoriales en marcha no tuvieran su influencia, sino que más bien creo que se puede hablar de una influencia con un carril de doble dirección. Así, si las propuestas de debate en dicha reforma aconsejaban unas propuestas de contenido básico que permitiesen definir políticas propias a las distintas administraciones territoriales, no parece menos cierto que las conclusiones del Informe de la Comisión pudieran haber tenido alguna influencia en la redacción definitiva del precepto del Estatuto de Cataluña que establece las competencias de la Generalitat, exclusivas y compartidas, en materia de función

Paloma, «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario: La Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2004; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, «Las necesidades de reforma constitucional y estatutaria del Estado autonómico», en *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*. Ed. Pablo Iglesias, 2006; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa; CANTOS CANTOS, José María; CASTELLS ARTECHE, José Manuel; CORRETJA TORRENS, Mercè; GARCÍA ROCA, Javier; GARRIDO CUENCA, Nuria; MUÑOZ MACHADO, Santiago; PAREJO ALFONSO, Luciano, *La reforma del estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; CASCAJO CASTRO, José Luis, «Sobre la Reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario: La Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2004; CONTRERAS CASADO, Manuel, «Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)», en *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2006; DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, «Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales», *Revista catalana de dret públic*, nº 31, 2005; EMBID IRUJO, Antonio, «¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», *Justicia administrativa. Revista de derecho administrativo*, nº 22, 2004; FERRET JACAS, Joaquim, «Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales», *Revista catalana de dret públic*, nº 31, 2005; SOLOZÁBAL ECHABARRÍA, Juan José, «Sobre las Reformas Estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario: La Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2004; TRUJILLO, Gumersindo, *Escritos sobre estructura territorial del Estado*, Secretaría General del Senado. Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones, 2006; VICIANO PASTOR, Roberto, *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, 2005.

pública y sobre el régimen del personal de todas las administraciones públicas catalanas (artículo 136), sobre todo si comparamos dicho precepto con el que fue remitido en su día a las Cortes Generales desde el Parlamento de Cataluña.

Pero también es preciso subrayar, desde este momento, que el Estatuto básico del empleado público, asentado en las consideraciones de la citada Comisión de Expertos, no parece que sea incompatible con las reformas estatutarias acontecidas y mucho menos tras la sentencia del Tribunal Constitucional dictada a propósito del Estatuto de Cataluña. Tampoco con los problemas económicos con los que nos enfrentamos y, muy al contrario, quizás pueda ser una de las vías que necesitamos para abordar, de una vez por todas, la reforma del empleo público.

En efecto, su extensión definitiva —un centenar de artículos y varias disposiciones transitorias, finales, adicionales y derogatorias— no debe ocultar que dicha ley se limita a regular, en muchos aspectos mediante normas de remisión meramente directivas, los principios ordenadores del empleo público, la adquisición y pérdida de la condición de empleado público, las situaciones administrativas y los derechos y deberes del personal al servicio de las administraciones públicas, incluido el régimen disciplinario, competencias estas que la mayoría de los estatutos aprobados reconocen como de titularidad compartida con el Estado,²⁰ como no podía ser menos en virtud del artículo 149.1.18^a de la Constitución.

De esta forma, conforme a lo ya apuntado, la mayoría de las reformas estatutarias distinguen con diferente alcance, y no siempre con el suficiente acierto, entre competencias exclusivas y compartidas en esta materia.²¹ Lo que nos exigirá, siquiera sea brevemente, una reflexión sobre esta distinción que no aparece con la misma claridad, aunque deba ser sobreentendida, en todos los estatutos.

²⁰ Bien es cierto que, en el caso de Cataluña, no se hace mención alguna al régimen disciplinario o a la carrera profesional de los empleados públicos como competencia compartida a pesar de ser esta una materia que el propio Tribunal Constitucional había fijado como de contenido básico (STC 235/1991, de 12 de diciembre, y STC 1/2003). En el mismo sentido lo apuntó MORCILLO MORENO, J., «Administración Pública y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma», en AV, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 199, quien, asimismo, señalaba que, desde su punto de vista, las previsiones estatutarias de Cataluña rozan la inconstitucionalidad. Respecto del alcance de las competencias autonómicas en esta concreta materia puede consultarse AGUADO I CUDOLÀ, V., «El régimen disciplinario en el Estatuto Básico del Empleado Público: los espacios abiertos a las Comunidades Autónomas y Entes Locales», en las Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, publicadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, como establece la STC 31/2010, «es patente que el art. 136.b EAC, al formalizar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues obvio es que la carrera administrativa puede ser incluida, como ocurre con el régimen retributivo (que tampoco se cita en el precepto estatutario impugnado), entre los “derechos” de los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los “deberes” de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en la controvertida letra b».

²¹ En cualquier caso, es conveniente subrayar que, de acuerdo con la STC 31/2010, «el Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la norma primera que lo constituye. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las comunidades autónomas —en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes estatutos de autonomía—, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que este termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada comunidad autónoma, no solo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente».

Desde este punto de vista, comencemos por señalar que en materia de empleo público no hay un modelo uniforme en la forma y manera a que se hace alusión en los textos estatutarios aprobados a la asunción de las competencias en dicha materia, aunque al final forzosamente haya que preguntarse si, sin perjuicio de que exista una dicción diferente en los textos estatutarios, el alcance de las competencias autonómicas puede resultar realmente distinto, aspecto sobre el que ya nos hemos pronunciado negativamente al aludir a la disposición final segunda del EBEP.²²

De esta forma, si en la mayoría de los estatutos aprobados,²³ con mayor o menor acierto en su redacción, se sigue una fórmula, establecida con una cláusula de carácter general, de considerar el empleo público solo como una competencia compartida, en los estatutos de Cataluña y Andalucía (aunque nos ceñiremos al análisis del primero) se opta por distinguir en esta materia entre competencias exclusivas y compartidas; de modo claro, constituyen un punto y aparte en la forma y alcance en que se asumen las competencias en materia de empleo público.

En efecto, el artículo 136 del Estatuto de Cataluña establece que corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, respetando el principio de autonomía local:²⁴

«a) La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b.

²² No es posible, en otras palabras, que las competencias exclusivas del Estado tengan uno u otro alcance según lo dispuesto en los diferentes estatutos, sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que se ha admitido —mediando la oportuna cobertura constitucional o un específico anclaje estatutario conforme con la Constitución (STC 109/1998, de 21 de mayo)— la aplicación de determinadas bases a ciertas partes del territorio nacional y no a su conjunto.

²³ En efecto, el artículo 75.13º del Estatuto aragonés establece que es una competencia compartida el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal. En el caso de Baleares, el artículo 31.3 establece como una competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, el Estatuto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración local. Aún más parco es el Estatuto de Valencia y de esta forma su artículo 50.1 establece que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica, del régimen estatutario de sus funcionarios. Para el Estatuto canario corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia compartida en las siguientes materias: a) El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y régimen estatutario de sus funcionarios y personal estatutario, así como de su personal laboral (artículo 49.2). Por su parte, el Estatuto castellano-manchego, en su artículo 45, se refiere exclusivamente a su personal en el marco de la legislación básica del Estado.

²⁴ Dicho artículo fue objeto de impugnación en sus apartados a y b argumentando la no alusión al régimen disciplinario y la carrera profesional y por su conexión con el artículo 111, aunque para el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010: «El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un estatuto, sino solo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada comunidad autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada estatuto de autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación. Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y solo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

Entendido de esa manera, a juicio del Tribunal Constitucional no se produce problema alguno en su conexión con el artículo 136.

b) La competencia compartida para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.

c) La competencia exclusiva en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.»

Como puede verse, bien que respetando el principio de autonomía local, la competencia exclusiva sin referencia alguna al marco que establece el artículo 149.1.18 CE es referida al personal al servicio de las administraciones públicas catalanas, sin perjuicio de lo establecido sobre legislación compartida en el siguiente apartado,²⁵ lo que, además, y dada la dicción del artículo 110 del Estatuto y el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma en estas, planteaba dudas sobre las competencias del Estado sobre esta materia. Pero de nuevo, y de acuerdo con lo fijado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, en un fundamento de los denominados interpretativos, esta argumenta que «en definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex art.* 149.1 CE, sea cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales».²⁶

²⁵ El Estatuto pretendía un blindaje competencial frente a las intromisiones estatales a las competencias propias y para ello se creaba *ex novo* un sistema rígido de delimitación y atribución de competencias basado en: a) la definición del alcance de las funciones normativas y ejecutivas que corresponden a la Generalitat —y por exclusión al Estado— para cada tipo de competencia; b) la especificación de las materias y submaterias que «en todo caso» corresponderían a la Generalitat, y c) la previsión de fórmulas de colaboración de la Generalitat con el Estado en asuntos propios de este en que resultan implicadas competencias e intereses de la Comunidad Autónoma.

En la Sentencia 31/2010, el TC de entrada da un valor descriptivo a la enumeración de las funciones que integran las competencias, reservándose para sí mismo, en tanto que supremo intérprete de la Constitución, un papel decisivo a la hora de definir las, por tratarse, a juicio de la sentencia, de una función propiamente constitucional (FJ 58). A continuación, efectúa una interpretación conforme a la Constitución tanto de lo establecido respecto a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 110), como respecto a las ejecutivas (art. 112). A estos efectos, y respecto del alcance del artículo 110, dirá que «el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión».

²⁶ Es importante subrayar, sin embargo, que la propia sentencia recoge expresamente en el FJ 57 que «un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un estatuto de autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la naturaleza del estatuto de autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquella. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC). En lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, los estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas comunidades autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no solo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí solo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia

De esta forma, si atendemos a la dicción utilizada en sentido estricto en dicho Estatuto podríamos llegar a la inicial conclusión de que la competencia estatal solo podría referirse a materias tales como la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades, pero desde nuestro punto de vista la correcta interpretación del artículo referido —a la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 98/1985, 99/1987, 178/1989, 385/1993, 103/1997, 37/2002, etc.)— debe conducirnos a otra conclusión que no es otra que esa enumeración hay que interpretarla en sentido amplio y las referencias que realiza, en concreto, a los derechos y deberes entenderla en sentido extensivo con lo que, de hecho, se coincidiría con lo que a estos efectos se establece en el Estatuto básico del empleado público.²⁷

Aclarado este punto, ahora sí es preciso referirnos al alcance de los términos empleados y, sobre todo, qué significado ha de otorgarse a la expresión «exclusividad».

3. La significación del término «competencias exclusivas» en materia de empleo público²⁸

Las reformas estatutarias no han contribuido a despejar, me temo, las dudas que ya con anterioridad planteaban las declaraciones de exclusividad y que obligan, por tanto, a interpretar el alcance de estas conforme a la Constitución (STC 69/1982, 20/1988, 56/1990).²⁹

Si para el Estatuto de Andalucía las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución,³⁰ cumpliendo en estas la legislación estatal una función de supletoriedad (artículo 42.2.1º), el Estatuto de Cataluña no realiza salvedad alguna —aunque así, como veremos, deba ser entendido— y en las mismas corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias (artículo 110).³¹ De todas formas, es

legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la norma primera que lo constituye».

²⁷ En idéntico sentido ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La extensión de las normas básicas...», *op. cit.*, p. 239.

²⁸ Téngase en cuenta, como apunta BALAGUER CALLEJÓN, F., «Competencias Exclusivas», en AV, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 23, que en los estatutos conviven dos conceptos de exclusividad: uno que responde a una concepción de plenitud de potestades y facultades sobre una materia y, por otro lado, el de exclusividad por referencia a la competencia sobre la materia, sea cuál sea el tipo de facultades que se pueden desarrollar sobre ella. Y añade (p. 29) que las previsiones autonómicas sobre exclusividad no han ido acompañadas de una precisa delimitación competencial de acuerdo con un concepto de «exclusividad» en sentido estricto por lo que será preciso una interpretación constitucional que defina, en cada caso, el alcance de esta.

²⁹ Las competencias exclusivas, según establece la STC 31/2010, pierden este carácter ante otras competencias estatales que incidan sobre el ámbito material, aclarando además que «para la proyección de las competencias estatales sobre la materia [no] pueda ser obstáculo el empleo de la expresión “en todo caso” por los preceptos estatutarios», para referirse a la enumeración de materias y submaterias, pues tienen una virtualidad «descriptiva» (FJ 59). Las competencias ejecutivas no incluyen la potestad reglamentaria con carácter general sino solo «los reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica», además de la ejecución propiamente dicha (FJ 61).

³⁰ Así también se salva en el Estatuto de autonomía de Aragón (artículo 35.2) o en el de Canarias (artículo 49).

³¹ La Sentencia 31/2010 dirá en definitiva respecto de la cuestión que esa «preferencia» del derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes y, por tanto: «En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex art.* 149.1 CE, sea cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva”

preciso insistir en ello, esa competencia declarada como exclusiva no puede ser interpretada sino conforme a la Constitución por lo que, se quiera o no, la misma estará condicionada por los títulos de competencia estatal que habiliten a este a participar en la tarea de regulación de esta materia ya que, efectivamente, y como indicó de forma oportuna Muñoz Machado, los estatutos no son Constitución.³²

Por consiguiente, en cualquier caso, desde mi punto de vista, la fórmula utilizada exige como precisa el Tribunal Constitucional ser reinterpretada, al menos en lo que se refiere al ámbito normativo. No solo porque la materia de función pública es una competencia compartida, como se desprende del propio precepto sin perjuicio de la eventual existencia de subsectores dentro de las distintas materias que son estrictamente de competencia autonómica, sino que asimismo a ello nos conducen dos tipos de razones: la primera porque una interpretación de conjunto de los citados preceptos, a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional ya reiteradamente citada, parece que debe conducir a que en estas materias se quiere hacer un especial hincapié en la posibilidad de establecer políticas propias y especialmente en lo que se refiere a la ejecución de las mismas o a sectores específicos dentro de las materias de competencia compartida, pero no a excluir la competencia estatal; pero, en segundo lugar, a ello también parecen conducir las previsiones contenidas en el Estatuto básico del empleado público en virtud de las cuales el Estado ejerce su competencia en la materia referida y que, como se ha expresado, dejan un amplio campo a la legislación de desarrollo autonómica.³³ Y también, añadámoslo para que no se olvide, local.³⁴

4. El ejercicio de las competencias compartidas en materia de empleo público

Lo ya relatado, en lo que se refiere a las dudas que plantea el alcance de la competencia autonómica, igualmente acontece en lo que se refiere a las denominadas competencias compartidas.

De esta forma, el Estatuto de Cataluña establece que en las materias en que el Estatuto atribuye la competencia a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto (artículo 111), añadiendo que en el

o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales».

³² MUÑOZ MACHADO, S., «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005, p. 731.

³³ Puede verse, a título de ejemplo, el listado que presenta ORTEGA ÁLVAREZ, L., en su trabajo «La extensión de las normas básicas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», en las Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, publicadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, p. 244 y ss. Asimismo, es de reseñar la hoja de ruta marcada por ALDOMÀ BUIXADÉ, Josep; ARROYO YANES, Luis Miguel; BOLTAIÑA BOSCH, Xavier; CAMINO PONS, Josep Pere; FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel; GALA DURÁN, Carolina; JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *El Estatuto básico del empleado público: propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*. Cemical, Barcelona, abril de 2008, que puede consultarse en:

http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/EBEP_PropuestasDesarrolloLegislativo.pdf.

³⁴ De nuevo nos remitimos al trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R., y CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local...*, op. cit.

ejercicio de estas competencias la Generalitat puede establecer políticas propias, y que en estos supuestos el Parlamento debe desarrollar y concretar mediante una ley esas previsiones básicas.³⁵

También casi —y solo casi— idéntica fórmula es la que viene a establecer el Estatuto de autonomía para Andalucía en su artículo 42.2.º y lo mismo puede decirse de Aragón, donde en su artículo 75 puede leerse que en el ámbito de las competencias compartidas la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias.

La diferencia neta entre estos textos es la previsión establecida en el texto catalán en que se indica cómo se han de hacer las bases, lo que no parece ser función del estatuyente sino del constituyente (ya se trate de que se realicen con carácter principal, normativo o directivo); bien es cierto que, no está de más reiterarlo, aunque dicho precepto podría admitir su interpretación conforme a la Constitución, según expuso en su momento algún sector doctrinal,³⁶ no parece que esa haya sido la interpretación que la STC 31/2010 ha dado a este precepto que, como se sabe, ha sido anulado.³⁷

En cualquier caso, conviene subrayar, como ha destacado Ortega Álvarez, que las previsiones estatutarias contenidas sobre el alcance del significado de una competencia compartida y, por consiguiente, hasta

³⁵ Según la STC 31/2010 «el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquel el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y esta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando este es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada. El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un estatuto, sino solo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada comunidad autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada estatuto de autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación».

Como consecuencia de lo cual declara inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto».

³⁶ Es decir, como se ha apuntado por algún sector doctrinal, cabe mantener que estamos ante una norma programática, que pretende trasladar al Estatuto la propia doctrina asentada por el Tribunal Constitucional y que, por ello, puede resultar innecesaria (juicio de oportunidad) pero no inconstitucional. Véase MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica...», *op. cit.*, p. 124.

³⁷ En relación con las competencias compartidas, el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, declara inconstitucional el inciso relativo a los aspectos que debe considerar básicos y al rango normativo que han de tener las bases estatales: esto es, entendidas «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley [...]» (art. 111). Para la sentencia dicho inciso «termina por definir el ámbito competencial del Estado». Asimismo, la inserción de una cláusula como la citada en el Estatuto introduce una «rigidez procedimental» a lo que es un criterio jurisprudencial que el Tribunal no ha de poder modular en cada caso, pues es a dicho órgano a quien corresponde concretar en exclusiva el alcance de las bases estatales, a partir de la Constitución (FJ 60). A la vista de lo indicado, el Tribunal sigue sustancialmente la doctrina que había elaborado con anterioridad en relación con los diferentes tipos de competencias, sin perjuicio de dejar claro el papel revisor que a este corresponde.

dónde alcanza lo que puede ser considerado como básico no serían aplicables a la doctrina constitucional construida sobre criterios interpretativos que solo han tenido en cuenta el dictado de la Constitución y no la legislación vigente en ese momento.³⁸

Nótese, sin embargo, respecto de estas que el elemento principal recogido, que creo es el verdadero sentido de las reformas sobre todo en lo que se refiere a la materia que abordamos, es que la existencia de una legislación compartida no puede, según el texto de estos estatutos, anular la posibilidad de una política propia y singular respecto de cada uno de los bloques normativos de competencia compartida. Lo que, desde luego, implica una concepción materialmente distinta del papel de la legislación básica que, por ello, habrá de operar, ahora sí, como un mínimo común denominador y con una función netamente directiva en cuanto a dar cumplimiento a los principios y valores constitucionales que inspiran una determinada materia, pero cuyo ejercicio en ningún caso puede ser excluyente de la definición que de la citada materia se realice en el ámbito autonómico.³⁹ Cuestión a la que desde luego responde, como hemos expuesto, el Estatuto básico del empleado público que, sin perjuicio de definir contenidos mínimos, es una norma que deja abierta una amplia gama de posibilidades para la estructuración de la función pública autonómica, sin renunciar por ello a esa función directiva de las reformas que se pretenden emprender en el empleo público.

5. Las materias de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas

Producto de la técnica legislativa adoptada por el EBEP, y que se aparta —a mi juicio correctamente, como hemos mencionado—, por lo que de clarificador tiene, de incluir en un solo texto legal la legislación básica y la legislación de desarrollo del Estado con lo que queda perfectamente definido su papel de legislador ordinario y de legislador de las bases aplicables a todas las administraciones públicas, son las referencias que se contienen a la legislación de desarrollo en el mismo.

De esta forma, y en lo que se refiere a los funcionarios públicos, la legislación de desarrollo habrá de ser aprobada por las Cortes Generales en caso de que revista forma de ley y por los órganos que tienen atribuida la potestad reglamentaria cuando se trate de este supuesto. Asimismo, en el caso de las comunidades autónomas, atendiendo a las competencias asumidas en el EBEP y en sus respectivos estatutos de autonomía (doble criterio de deferencia), se reproduce el mismo esquema en el ámbito autonómico (artículo 6 EBEP).⁴⁰ Las entidades locales, careciendo de potestad legislativa, sin embargo

³⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Competencias Compartidas...», *op. cit.*, p. 39. Asimismo, y con una opinión distinta a MONTILLA MARTOS, este autor entiende que la previsión estatutaria contenida en el artículo 111 del Estatuto de autonomía para Cataluña «modifica los efectos de toda la actual legislación básica del Estado, ya que solo vinculan al legislador en cuanto principios, objetivos o estándares mínimos»; en ORTEGA, L.; SOLOZÁBAL, J. J.; ARBÓS, X., *op. cit.*, p. 23.

³⁹ Cuestión aparte es, desde luego, la reformulación del papel que ha de desempeñar la legislación básica respecto del ejercicio competencial autonómico y donde la tramitación del Estatuto de autonomía de Cataluña ha reflejado la reconducción del entendimiento de estas como simples normas directivas, sin ninguna función adicional, a una comprensión de las mismas más cercana, sin perjuicio de la crítica que merezca la abusiva utilización de las bases realizada hasta el momento en algunos sectores, a lo que hasta este momento era entendido como legislación básica. Es muy oportuna la lectura, en este punto, de ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Competencias Compartidas: Bases-Desarrollo», en AV, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 43-50.

⁴⁰ Aunque ciertamente el artículo 6 EBEP no se refiera a normas reglamentarias y solo aluda a las leyes sobre función pública.

podrán utilizar su potestad reglamentaria para desarrollar la legislación estatal o autonómica que les sea aplicable.

De esa forma, el EBEP prevé claramente diversas materias en que la legislación de las CA cumple un especial papel: de entrada, y ya hemos hecho mención a ello, el sistema de carrera y las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos. No obstante, preciso es advertir que algunas de las normas de desarrollo del EBEP en materia de función pública serán el resultado de los acuerdos que se alcancen en la negociación colectiva. Incluso ciertos acuerdos pueden tener una eficacia normativa directa, conforme al artículo 38.3 del EBEP.

Pero no solo en aquellos aspectos diferidos en su entrada en vigor hasta el dictado de la legislación de desarrollo cumple esta normativa de desarrollo un papel relevante. Múltiples ámbitos, ya se trate del personal directivo,⁴¹ del régimen de situaciones administrativas, régimen disciplinario y otros variados aspectos contemplados en el EBEP, quedan a la espera de la respectiva norma autonómica. De entrada, y por subrayar algunos de los más relevantes, la nueva legislación autonómica deberá pronunciarse sobre extremos tales como: *a)* la estructura de su personal, preferentemente laboral o funcional o mixto, que diseña para su modelo de empleo público con los límites establecidos en el artículo 9 EBEP; *b)* carrera o modelos de carrera —ya que no necesariamente ha de ser uniforme para todo el empleo público— que establece para su sistema de empleo público; *c)* retribuciones complementarias de los funcionarios públicos, que no queda ceñido a los conceptos previstos en el artículo 24 ni obliga a establecer un único modelo para la totalidad del personal a su servicio; *d)* establecimiento de un proceso selectivo propio que, respetando lo dispuesto en el EBEP, podrá incluir fases de reclutamiento, establecimiento de pruebas alternativas, etc., y si se exime o no del requisito de la nacionalidad para acceder a determinados empleos públicos, lo que puede resultar especialmente de interés en los gobiernos locales; *e)* medidas para la planificación y ordenación del empleo público; *f)* estructuración en cuerpos o escalas o, alternativamente, mediante otros sistemas de agrupación; *g)* establecimiento de otros sistemas de provisión de puestos de trabajo junto al concurso y la libre designación; *h)* medidas de movilidad entre las administraciones públicas de cada comunidad autónoma; *i)* desarrollo del sistema de situaciones administrativas, creación de otras situaciones administrativas no previstas en el EBEP, etc.; *j)* definición de las infracciones graves y leves y si se añaden o no nuevos tipos a las muy graves, fijando, además, los elementos fundamentales de procedimiento disciplinario, etc.

Pero, asimismo y como ya se ha apuntado, otras cuestiones han de ser enfrentadas en materia de empleo público local. Cuestiones que tienen que ver con la estructura y organización de las entidades locales, la posibilidad o no de personal propio en la legislación instrumental y en las entidades locales menores, la dirección pública, los funcionarios con habilitación de carácter estatal, etc., que también encuentran en la legislación autonómica su debida inserción pero en estos concretos casos no en la legislación de empleo público, sino precisamente en la legislación de régimen local que en su caso se dicte que sí encuentra en estos espacios su lugar propio.

Como puede verse, con el EBEP se abrió un espacio normativo importante que, desde luego, permite la definición de un modelo propio de empleo público y el establecimiento de políticas de empleo en el sector

⁴¹ Bien que dicha materia no ha quedado, finalmente, reservada a la ley, lo que no parece una buena opción como ha puesto de relieve SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

público que atiendan a la organización propia de las administraciones públicas de cada comunidad autónoma y, en definitiva, que al fin y al cabo es lo que nos debería en último término importar, que ayuden a resolver los muchos problemas que aquejan a las burocracias de las administraciones públicas de un grupo importante de comunidades autónomas. Junto a que todas estas cuestiones respondan a un modelo concreto de estructuración y funcionamiento del empleo público, lo relevante será —creo que es preciso volver a señalarlo— que se aminoren los déficits existentes respecto de la capacidad de gestión de los recursos humanos en algunos sectores del empleo público. Y esto implicará necesariamente decidir en cada aspecto concreto y con qué alcance dicha norma será aplicable a otras administraciones, cómo se integran los distintos sistemas de empleo público y en qué medida dicha norma habrá de habilitar un espacio propio de definición de las singularidades atinentes a su propio modelo.

6. Las competencias en materia de personal laboral

Tanto el Estatuto de Cataluña en su artículo 136, como el Estatuto de Andalucía en su artículo 76, se refieren al personal laboral al servicio de las administraciones públicas. Y en este punto es necesario precisar el alcance de dichas previsiones.

El apartado 3 del artículo 76 del Estatuto de autonomía para Andalucía se refiere específicamente al personal laboral. En este caso, utilizando también la técnica de la competencia exclusiva bien que, en este supuesto y como no puede ser de otra forma dadas las competencias que en esta materia tiene el Estado *ex* artículo 149.1.7 CE, referida a dos aspectos concretos y de menor alcance: la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal. Por su parte, ya lo mencionamos, el Estatuto de Cataluña habla de la competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.

De nuevo nos encontramos aquí con unas normas de compleja comprensión que no aclaran muy bien qué se quiere decir con «*adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa*» ya que no parece que puedan alcanzar a aspectos normativos de reserva al Estado constitucionalmente o que preceptivamente han de desarrollarse en el marco de la negociación colectiva. De esta forma, la interpretación que haya de darse a dicha previsión más bien parece debe ser referida a aspectos de ejecución derivados de instrumentos organizativos utilizados en la estructuración del empleo público.⁴²

Y es que el EBEP, como ya se sabe, y con independencia del juicio crítico que nos merezca la regulación finalmente establecida respecto del personal laboral, aúna en su texto dos tipos de regulaciones que se amparan, sin embargo, en dos títulos competenciales distintos. Por un lado, la legislación básica aplicable a los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación del Estatuto básico en virtud del artículo 149.1.18, pero también y en ciertos aspectos, según lo recomendado por la Comisión constituida a tales efectos a la que ya se ha hecho referencia, al personal laboral al servicio de las administraciones públicas.

⁴² De otro lado, la explicación a la dicción utilizada en el Estatuto de Andalucía quizás pueda residir en que el apartado tiene claramente un antecedente en el apartado tercero del artículo 136 del Estatuto de autonomía de Cataluña, si bien este, con mayor precisión, aclara que dicha adaptación es referida a las relaciones de puestos de trabajo. Y posiblemente en la intención, no declarada, de no transcribir literalmente la letra de dicho Estatuto. Esperemos, sin embargo, que el legislador autonómico llamado a desarrollar el precepto muestre, sin embargo, una mayor imaginación, con respecto al sistema de fuentes constitucionalmente establecido, en este punto.

Estas últimas normas a las que nos hemos referido, no debe olvidarse, forman parte *stricto sensu* de la legislación laboral y, por ello, el título competencial de invocación no es aquí el artículo 149.1.18, sino el artículo 149.1.7, que es precisamente el que se invoca en la disposición final primera de la Ley precisando que el EBEP se aprueba bajo la cobertura de ese título competencial «por lo que se refiere a la legislación laboral».

El Informe de la Comisión, que partía en su análisis de la dualidad de regímenes jurídicos de empleo público existente en nuestro país y que, como es sabido, no era contraria al texto constitucional, apuntó —y justificó también, ha de añadirse— la necesidad de elaborar un estatuto básico para todos los empleados públicos, ya se tratase de personal laboral o estatutario. Lo que, por otra parte, tampoco puede calificarse de absoluta novedad y, si no, repárese en la tendencia creciente, en numerosas normas de rango legal y acuerdos colectivos, de unificar el régimen jurídico aplicable a ambos colectivos, sin hacer desaparecer por ello la singularidad de cada relación de empleo público (prevención de riesgos laborales, conciliación de la vida familiar y laboral, incompatibilidades, etc.).

Pero esto no significa que, desde luego, la técnica empleada por el EBEP no deba ser calificada de novedosa y, por supuesto, de mayor alcance que la utilizada hasta el momento en la legislación de empleo público,⁴³ con independencia del éxito del resultado final que, como ya se ha expresado, es más discutible.

De esta forma, a lo largo de su articulado, desde este punto de vista los preceptos del EBEP pueden clasificarse en diversas categorías: una primera, de carácter común, cuando se refiere a los empleados públicos en general y que, por ello, ha de entenderse referida a funcionarios públicos y personal laboral; una segunda, de carácter exclusivo para los funcionarios públicos; y, finalmente, una última categoría que establecería normas solamente referidas al personal sujeto al régimen laboral. En cuanto a los preceptos de carácter común, cabe referirse de forma principal a los derechos y deberes de los funcionarios públicos, a salvo de la inamovilidad característica de los funcionarios públicos, y que quedan prácticamente unificados si exceptuamos algunos aspectos; también numerosas normas referidas al acceso reciben igual tratamiento, como la relativa al régimen disciplinario y otros aspectos referidos a la negociación, la ordenación de la actividad profesional, etc.

Ciertamente es discutible —ya se ha dicho y preciso es reconocerlo— si se ha acertado o no en el alcance finalmente establecido de estas normas comunes, de menor alcance en todo caso que el sugerido por la

⁴³ Como señala SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, *op. cit.*, p. 45: «Hasta ahora, la legislación general de la función pública se limitaba a reconocer la posibilidad de contratación de personal por las administraciones públicas “de acuerdo con la legislación laboral” (art. 7 LFCE), y a determinar qué funciones o puestos de trabajo podían ser desempeñados en ellas por personal laboral [art. 15.1.c) LMRFP, art. 92.2 LBRL y leyes de función pública de las comunidades autónomas, aparte de las normas legales referidas a organismos y entes públicos]. También, ciertamente, la legislación de función posterior a la Constitución, desmintiendo que la legislación laboral común fuera “plenamente aplicable” al personal laboral de las administraciones públicas, como pretendía el artículo 7.1 LFCE, fue incluyendo algunas reglas específicas para este personal. Así, la necesidad de seleccionarlo de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad, y el de publicidad (art. 19.1 LMRFP y legislación concordante), o su sometimiento a los planes de empleo de las administraciones públicas (art. 18 LMRFP). Por otra parte, algunas leyes especiales en materia de función pública extendieron también su ámbito de aplicación al personal laboral de las administraciones públicas o del sector público. El ejemplo más señalado es el de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, ley, por cierto, que sigue en vigor tras la aprobación del Estatuto básico. Pero nunca se había aprobado una ley que, de manera tendencialmente completa, regulara tanto las normas aplicables al personal funcionario como las peculiares del personal laboral al servicio de la Administración, esto es, las que definen lo que podemos denominar una relación laboral especial de empleo público».

Comisión, pero lo cierto es que el EBEP constituye un primer paso en la buena dirección de dotar de mayor cohesión y homogeneidad, en lo que es preciso, al régimen del empleo público.

Por tanto, y en suma, por lo que se refiere al personal laboral al servicio de las administraciones públicas la normativa de desarrollo no podrá encontrarse en la legislación de las comunidades autónomas, sino en la legislación laboral. Ya se trate de la legislación laboral general, y muy especialmente el Estatuto de los trabajadores, como de las normas establecidas en los correspondientes convenios colectivos (artículo 7 EBEP).

Y si admitimos la conclusión anterior, las leyes sobre función pública que dicten las comunidades autónomas no podrán regular en sí mismas la relación laboral, que es una materia claramente reservada al Estado, pero sí que podrán establecer normas o referirse a aspectos no sustantivos o no propios de la relación laboral de empleo público.⁴⁴ De esta forma, solo a través de la negociación colectiva con los representantes de sus empleados podrán las comunidades autónomas (y las entidades locales) participar en la adopción de normas (convencionales) que desarrollen el Estatuto básico para el personal laboral.⁴⁵

7. Conclusiones

A lo largo de estos años nos hemos acostumbrado, seguramente en exceso, a resolver los problemas de consecución de objetivos y mejora de las prestaciones en los servicios públicos con el recurso continuo y sistemático a los incrementos de plantilla y de las estructuras públicas. Hemos sido relativamente eficaces y está por ver si —a la vista de los resultados pero, sin duda, en menor medida— eficientes.

El resultado, a vuelo de pájaro y generalizando el diagnóstico, es que la mayoría de las organizaciones públicas se presentan excesivamente departamentalizadas, altamente jerarquizadas, muy especializadas pero con baja polivalencia en los puestos de trabajo y, en definitiva, con algunos importantes desajustes en lo que se refiere a la organización interna y a su productividad. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

Pues bien, las urgencias del momento presente parece que nos sitúan justo en la posición contraria. El hecho es, en un caso u otro, el mismo: la adopción de medidas sin dejar espacio a la reflexión y a la búsqueda de la mejor solución.

⁴⁴ Como resalta SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, op. cit., p. 50: «Tal es el caso de algunas normas de procedimiento, de organización y de competencia. Algunas, como ya sucede en la actualidad, regularán aspectos previos a la relación laboral en sentido estricto. Es el caso de las que disciplinan el procedimiento de selección, que culmina con un acto administrativo *separable* y previo al contrato de trabajo. Otras regularán instrumentos de ordenación del empleo público, de naturaleza orgánica, como, por ejemplo, los planes de empleo público, la oferta de empleo público, los registros de personal o las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares. Otras normas, en fin, las presupuestarias, podrán establecer limitaciones a los incrementos retributivos o fijarán directamente las cuantías globales del gasto de personal. Pero en todos estos casos, no se trata de legislación laboral en sentido propio, aunque afecte a quienes tienen (o pretenden firmar) un contrato de trabajo con una administración o ente público. De la misma manera que no son legislación laboral (ni administrativa) los preceptos del Código penal que regulan los delitos de los funcionarios públicos, en el amplio sentido que esta expresión tiene en el derecho penal, comprensiva de todo aquel que por disposición de la Ley, por elección o por nombramiento participe en el ejercicio de funciones públicas (art. 24.2 CP)».

⁴⁵ Bien es cierto que hay que anotar que, en el ámbito universitario y tras la remisión que se hizo por la LOU, se abrió un amplio campo para la legislación universitaria no sin crítica de la doctrina por entender que se vulneraba la competencia estatal y el ámbito natural de la negociación colectiva. Véase respecto de este punto BAYLOS GRAU, A., «El personal docente e investigador contratado en régimen laboral después de la reforma de la LOU en 2007», *Revista de Derecho Social*, nº 44, 2009.

Reflexionar acerca del empleo público en un escenario temporal como el que acontece en los momentos actuales, en el que los ajustes fiscales a fin de reducir el gasto público —la insuficiencia financiera de las entidades públicas alcanza dimensiones hasta ahora no conocidas— y en que la sensación, que parece un hecho ineludible, de que es preciso acometer reformas estructurales importantes en el conjunto del sector público del país, nos sitúa en un escenario en que bien haríamos en conciliar las urgencias del presente con las necesarias previsiones para el futuro.

Desde luego estamos ya lejos del escenario al que asistíamos cuando, a finales de 2009, las centrales sindicales y el Gobierno concluyeron un nuevo Acuerdo para la función pública. Tras la lectura del mismo, algunos pensamos ya en ese momento que el escenario que en el mismo se plasmaba para el período 2010-2013, junto con medidas extraordinariamente razonables, se dibujaba con ciertas dosis excesivas de optimismo y con una lógica instalada, aún y como ha sucedido en los últimos años, en el permanente crecimiento y no en la austeridad que, según parece, será la lógica que habrá de presidir la actuación de las administraciones públicas en los próximos años. No andábamos equivocados. Y ello pese al propio preámbulo de la disposición que la aprobaba.⁴⁶

En efecto, el escenario que dibujaba dicho acuerdo era tremendamente esperanzador y se plasmaba en un conjunto de medidas que, aún hoy y en la actual situación, aparecen como extraordinariamente necesarias; por este tipo de actuaciones ha venido clamando la mayoría de la doctrina especializada en este campo, los gestores de recursos humanos en el ámbito público, las centrales sindicales y, en general, todos aquellos que, de una manera u otra, se acercan a reflexionar sobre el empleo público en este país. Desarrollo del Estatuto básico del empleado público, Observatorio del Empleo Público, sistema integrado de gestión de recursos humanos, impulso de la calidad y la buena administración, reducción de la temporalidad, reordenación de recursos humanos mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, etc., son medidas que, sin duda, eran y siguen siendo necesarias por no decir tan urgentes como las que se avecinan de distinto signo. Bien es cierto que, junto a las mismas, y de ahí la perspectiva excesivamente optimista que se apuntaba en dicho Acuerdo, este preveía diversas disposiciones en relación con las ofertas de empleo público, y más en concreto en el modo y manera de aplicar eventuales tasas de reposición de efectivos y sobre todo en materia salarial que, como en alguna medida era previsible tal cual se han desarrollado los acontecimientos, pronto se vieron desbordadas.⁴⁷

⁴⁶ En efecto, la Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Secretaría de Estado para la Función Pública exponía que: «Afrontamos un período de crisis económica en el que esa colaboración, que tan buenos resultados ha dado, se muestra imprescindible. A todos se nos exige doble responsabilidad y compromiso para alcanzar y consolidar un nuevo modelo productivo más estable, más eficiente, y más ajustado al mundo en el que vivimos.

»Un modelo del que las administraciones públicas no pueden quedar al margen, sino que, por el contrario, deben ser uno de sus motores principales, acompañándolo e impulsándolo con una mejor organización, con austeridad, con la racionalización de sus procedimientos y la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y empresas, con mayor transparencia.

»Por todo ello, el Gobierno y las organizaciones sindicales han resuelto acordar un conjunto de medidas dirigidas a procurar la mejora de la calidad, la eficacia y la productividad de la Administración en el camino hacia ese nuevo modelo de economía sostenible.

»Medidas para crear un nuevo marco de trabajo que sirva de base para elevar la cualificación y productividad de los empleados públicos; medidas para mejorar sus condiciones laborales; medidas para acometer una efectiva reforma de las estructuras administrativas del Estado; medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos; medidas, en definitiva, para una administración de mayor calidad que impulse el crecimiento, facilite la vida cotidiana y aumente el nivel de satisfacción de la ciudadanía.»

⁴⁷ A saber:

a) Se partía de que las medidas retributivas habrían de responder al principio del mantenimiento del poder adquisitivo del

El cambio de gobierno, tras el proceso electoral, y la promulgación del Real decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, no solo ha mantenido la congelación salarial, con lo que, de hecho, de nuevo se pierde poder adquisitivo, sino que también ha añadido a dicha medida la suspensión de las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación; considerándose estas aportaciones retribuciones diferidas, se puede concluir que efectivamente se sigue recortando en su cuantía el salario de los empleados públicos aun cuando, como se anuncia, tan solo sea de forma temporal. Salvo esas medidas, bien que es poco tiempo el transcurrido para el nuevo gobierno, del resto todavía no hemos visto nada.

Las singularidades de los empleados públicos no acaban ahí en el actual momento y es que ha de unirse a esta situación que un conjunto de instituciones claves a las que ya nos hemos referido, como algunas otras materias reguladas en el EBEP, tienen una aplicación diferida a que efectivamente se promulgue la correspondiente legislación de desarrollo, de acuerdo con la disposición final cuarta que regula la entrada en vigor de este, lo que otorga un cierto carácter transitorio a la regulación en la actualidad vigente en la mayoría de las entidades públicas del país —dado que hasta ahora la legislación de desarrollo solo se ha realizado puntualmente en algunas comunidades autónomas— pero, lo que es peor, se trata de una normativa que, al menos desde mi punto de vista, tiene poca capacidad de enfrentar adecuadamente los desafíos del momento presente, sobre todo si se tiene en cuenta la reciente reforma laboral y la aplicabilidad a las entidades del sector público de las previsiones sobre extinción de contratos de trabajo por causas económicas, organizativas y de producción (disposición adicional segunda RD Ley 3/2012).

Pocas iniciativas, en la dirección que hemos apuntado en estas líneas, se han emprendido o las mismas se encuentran paralizadas o suspendidas en su aplicación. Pero, al menos desde nuestro punto de vista y precisamente por estas circunstancias, es un buen momento para tener en cuenta nuevos elementos en relación con la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP y no meramente, como hasta ahora está aconteciendo, aplicar simple y casi en forma exclusiva la técnica del ajuste. Algo de esto está presente en la reciente reforma del mercado laboral al menos en lo que se refiere al sector público. La reforma estructural del empleo público, y con este de las instituciones claves para mejorar su eficiencia, es algo que no se puede ni se debe demorar más si, junto a atender las aparentes urgencias que se presentan en el momento actual, abordamos la siempre

personal al servicio de las administraciones públicas en el periodo de vigencia del presente Acuerdo. A tal efecto, se tendría en cuenta la evolución presupuestaria del incremento del IPC, la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado y la valoración del aumento de la productividad del empleo público derivado de acciones o programas específicos.

b) Se incluía, con efectos para 2010, el acuerdo de que la subida salarial fuese del 0,3% del conjunto de la masa salarial.

c) Se introducía una cláusula sobre revisión salarial por la que la Administración se comprometía a adoptar las medidas pertinentes para incorporar en los presupuestos de 2012 los créditos necesarios para compensar la pérdida del poder adquisitivo de las empleadas y los empleados públicos que pudiera producirse durante la vigencia del presente acuerdo.

De esta forma, y con efectos de 1 de enero de 2012, se percibiría el importe correspondiente a la desviación que en su caso se hubiera producido entre los incrementos establecidos en las leyes de presupuestos generales del Estado para los ejercicios presupuestarios de 2010 y 2011 y la inflación efectiva en esos años, incorporándose tales créditos a la masa salarial del año 2012 (previéndose una cláusula similar para 2013).

d) Sin perjuicio de ello, además de los incrementos señalados anteriormente, se garantizaba el cumplimiento de los acuerdos económicos alcanzados y cuya aplicación debiera realizarse durante el período 2010-2012, en los pactos o acuerdos previamente firmados por las diferentes administraciones públicas en el marco de sus competencias, entre ellas las destinadas a incluir la totalidad del complemento específico en las pagas extraordinarias.

relegada tarea de establecer un marco de relaciones laborales en el sector público acorde con las necesidades del país.

Ahora, sin embargo, en mi opinión es un buen momento de repensar la organización. No solo para emprender planes de empleo que nos permitan determinar —si la situación económica así lo exigiese— qué puestos en la organización son prescindibles, ya se trate de personal laboral o funcionario, atendiendo a las circunstancias del momento presente y si no son posibles otras deseables soluciones, sino más allá de esa política de ajuste para reflexionar, por una vez, sobre qué organización necesitamos para atender los servicios que prestamos, qué grado de vinculación han de tener las personas que componen la organización, qué cosas debemos hacer y qué otras no, qué servicios hemos de prestar de forma directa y en qué otros resulta más conveniente su externalización, qué unidades administrativas han de seguir subsistiendo, qué sector instrumental ha de subsistir, qué otras unidades han de ser remodeladas, cuál ha de ser la estructuración interna de las distintas unidades administrativas, si resulta conveniente la existencia de unidades administrativas transversales o comunes en un planteamiento organizativo similar al que se está proponiendo en el ámbito de la administración de justicia con la denominada «oficina judicial», los perfiles de puestos de trabajo que necesitamos para el futuro, etc.

Con altura de miras, por parte de todos, nada nos impide racionalizar nuestra organización y reducir los costes de la misma. La normativa actualmente vigente, sin necesidad de desarrollo normativo alguno del EBEP, nos permite adoptar y marcar, desde el análisis de la organización, una hoja de ruta, en la mayor medida posible no traumática, en cuanto a desvinculaciones, incorporaciones, redefinición de las relaciones de puestos de trabajo y de las tareas atribuidas a estos, movilidad, política de formación y reciclaje, etc. Ciertamente ese proceso se vería facilitado si los legisladores autonómicos, asumiendo la responsabilidad que tienen atribuida y que gozosamente plasmaron en los nuevos estatutos de autonomía, nos otorgan instrumentos adecuados, pero donde no sea así las entidades públicas no pueden escudarse en ese motivo para no emprender políticas, como decimos, en la buena dirección y por las que muchos venimos clamando desde hace años. Lo único que puede suceder es que aminoremos las disfunciones de la organización existente y ese resultado no es menor a la vista de la situación en la que nos encontramos.