

4. La selección de los empleados públicos.

4.1 ¿Nuevos paradigmas para abordar la reforma del empleo público local?

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del texto constitucional, lo cierto es que, por más que nos pese y sin poner en cuestión los importantes avances realizados a lo largo del período constitucional, los procesos de reforma administrativa no han tenido ni el calado ni la intensidad necesaria si comparamos éstos con los cambios acontecidos en la sociedad española, en su economía, en su estructura política y territorial e, inclusive, en sus hábitos y estilos de vida. Si en el marco de dichos procesos nos referimos específicamente a la función pública, y más en concreto en este caso a la del personal al servicio de los entes locales, puede decirse como algún autor ha subrayado, que ha habido una desgana “políticamente compartida” de encontrar soluciones a los problemas y conflictos que en ésta se generan y que, como bien saben los gestores de recursos humanos en este ámbito y las organizaciones sindicales presentes en el mismo, no son pocos ni encuentran fácil respuesta en el marco jurídico actual.

En estos momentos, todo un conjunto de circunstancias, que parecería ocioso significar en estas líneas, nos obligan a replantear nuestro sistema de función pública que, globalmente, parece más pensado para responder a las necesidades de una sociedad y a una Administración de otra época, que a la de la era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiante y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad.

Y los datos, aunque ciertamente circunstanciales y sociológicos, son más que concluyentes al respecto. En efecto, los estudios realizados han puesto de manifiesto, en más de una ocasión, el desencuentro que, con justificación o no, existe entre nuestra ciudadanía y la función pública española. De esta forma, se ha puesto de relieve la percepción de la ciudadanía de que el funcionamiento de la Administración es uno de los elementos que menos se ha transformado en España en los últimos años; que los funcionarios son, en una proporción importante, autoritarios y lentos en su trabajo; que los aspectos que menos han mejorado en la Administración pública en los últimos años

son la rapidez, la sencillez del procedimiento o la actitud del funcionario al ciudadano; o, por ofrecer un último dato, que los ciudadanos no perciben nítidamente la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y estiman que suelen establecer distinciones tratando mejor a las personas de mayor poder adquisitivo, a familiares y amigos.

El objetivo de la “buena administración” al que el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público ya aludía, y que más recientemente se ha recogido en el propio texto del EBEP y en los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados, es difícil de alcanzar con un empleo público que presenta fortalezas más allá de las críticas muchas veces no justificadas a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: “No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”.

Ciertamente, la heterogeneidad del mundo municipal determina además, por la propia naturaleza de las cosas, que los análisis que se ofrecen, y en su caso las soluciones legislativas a adoptar, hayan de contemplar, asimismo, esa peculiaridad del mundo local en la que si se quieren resolver algunos problemas seculares deberemos hacer mayor hincapié en la supramunicipalidad, en la cooperación y en una voluntaria renuncia al “cantonalismo” mal entendido. Y es que, como se ha reflejado en algunos estudios, también se pone de relieve en las entidades locales un déficit importante en la gestión de los recursos humanos. Y en la actualidad, y así ha sido destacado por la Comisión referida, tan importante será contar con un buen marco normativo como

poseer una alta capacidad de gestión. Y esto es difícilmente predicable de un gran número de entidades locales.

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

Esta perspectiva exige cambios. Cambios normativos, pero no sólo. También cambios culturales y una notable mejora de la capacidad de gestión de nuestros recursos humanos.

Vayamos, en primer lugar, a las normas. Seguramente no sorprenderá a nadie la afirmación de que la existencia en el ámbito local de un esquema de fuentes normativas múltiple y disperso -contradictorio en ocasiones-, excesivamente uniforme, con grave quebranto de la seguridad jurídica en normas que subsisten sin derogación expresa y con una aplicación casi generalizada de la normativa estatal pensada para una Administración con competencias sustancialmente distintas a las que se prestan desde nuestros municipios y provincias y el correspondiente olvido de la realidad local, y un largo etcétera de vacíos que podríamos relatar determina en el mundo local un panorama normativo complejo y difícil de gestionar.

La Comisión ya aludida fue consciente de dicha situación y, en este sentido, expuso que "Careciendo las Entidades Locales de un poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no ha tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia".

Y, en este sentido, llama, entre otros reflejados a lo largo del Informe, la atención sobre tres puntos relevantes en la esfera local que deben de encontrar un reflejo normativo: la profesionalización del empleo público limitando la posibilidad de desempeño por parte del personal eventual indiscriminadamente de puestos de trabajo que han de ser desarrollados por el

empleo público profesional a través de la estructuración de una dirección pública local; la carrera profesional, entendida como oportunidad de ocupar sucesivos puestos de trabajo de superior nivel o responsabilidad, y que considera es casi impracticable en el seno de cada corporación, salvo en las de mayor dimensión, 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; y, por último, la negociación colectiva de los empleados públicos que plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas Entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada entidad, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal.

Pero ello ha sido abordado en la primera parte de este Informe y no parece oportuno seguir insistiendo, no obstante de advertir que sería muy sensato no seguir incurriendo en los mismos errores. La legislación de empleo público, por su propio proceso de producción normativa y su mayor especialización, nos parece el lugar adecuado para abordar las soluciones normativas que sean necesarias para dar respuesta a las carencias que presenta el mundo local, y ello en mayor medida que la legislación local específica sin perjuicio de que se utilicen los mecanismos que esta ofrece. Y es que, en definitiva, la solución a muchas de las propuestas que se contienen en este Informe difícilmente encontrarán respuesta si se siguen abordando en la legislación de régimen local cumulativamente con la legislación de empleo público.

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

Estos déficits, normativos pero sobre todo de una adecuada cultura y una suficiente capacidad de gestión de los subsistemas de gestión de recursos humanos ha llevado, a juicio de la Comisión ya reiteradamente citada, a que en los últimos años se hayan creado o agravado un conjunto de problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta

con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones; la escasa consideración de los resultados y del rendimiento en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos; la ambigüedad e imprecisión de los procesos y los límites de la negociación colectiva de los funcionarios, etc. Factores, entre otros, que están contribuyendo a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento de facto de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa.

Cualquier reflexión que se haga en este sentido, además, deberá partir del necesario equilibrio entre los derechos de la organización a fin de hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el también necesario respeto a los derechos que hacen reconocible la relación de empleo público y garantizan una Administración imparcial y objetiva.

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

Pero, además, nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios deberían considerarse. La racionalización de los cuerpos de funcionarios existentes y su mayor conexión con el sistema de puestos de trabajo, el establecimiento de mecanismos adecuados para la distribución de efectivos, la ruptura del dogma de adscripción indistinta de los puestos de trabajo y un efectivo funcionamiento de las áreas funcionales, la definición específica de los puestos de trabajo a desempeñar por funcionarios y personal laboral, la afirmación y garantía de los principios constitucionales atinentes al empleo público y específicamente a su selección, etc... son elementos, entre otros, que deberían ser considerados a fin de conseguir un funcionamiento más efectivo del sistema.

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 exigencias que la prestación de servicios requiere, imponen, asimismo, la implementación

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

4.2 Consideraciones previas a las propuestas formuladas en materia de acceso al empleo público.

Recordemos en este punto, de forma previa, que la Comisión de Expertos constituida para la preparación del EBEP tras recordar que el acceso al empleo público debía considerarse una de las piezas claves de todo el sistema de empleo público y apuntar que guarda una estrecha relación con principios fundamentales del Estado de Derecho, que deben ser estrictamente garantizados en todas las Administraciones y a lo largo de todo el territorio, realizó un diagnóstico general de los problemas que aquejaban los procesos selectivos en el empleo público y fijó dos objetivos claramente a conseguir en esta materia que no dependen, en forma exclusiva advirtámoslo ya, de la promulgación de normas legales o reglamentarias: de un lado, reforzar las garantías que permitan hacer efectivos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a los empleos públicos y que, en determinados ámbitos y Administraciones públicas, sufrían un continuo deterioro bien "porque carecen de suficiente publicidad y transparencia, bien porque no se adoptan las garantías exigibles de igualdad entre los aspirantes o por otras causas que conducen a discriminaciones, interferencias clientelares y favoritismos de diverso tipo, que son percibidos de manera muy crítica por la sociedad"; de otro, y de forma expresa, se apuntaba a mejorar la calidad de los procesos de selección ya que, según exponía la misma, "un segundo problema, distinto del anterior, es el excesivo formalismo y falta de agilidad en la realización de las pruebas de selección del personal fijo, que también debe ser abordado".

A la vista de ese diagnóstico, y de los objetivos que se planteaban, las propuestas realizadas por dicha Comisión, y que han sido recogidas en general en el texto de la norma (con

las limitaciones que por su carácter de básica tenía la misma), apuntaron a reforzar las garantías para hacer efectivos los citados principios, junto a superar un planteamiento estereotipado y exclusivamente formal del proceso de selección del personal. Lo cierto es que, aún cuando un primer acercamiento al EBEP, pueda dar a entender que el mismo contiene escasas novedades de fondo respecto de la regulación legal y reglamentaria hasta ahora existente, no se debe olvidar que la elevación a la categoría de norma básica, con un carácter directivo y principal, de ciertas previsiones hasta ahora abordadas reglamentariamente, nos ha de hacer pensar, y conducirnos por demás ya se trate en el desarrollo legislativo o reglamentario de éste o en la ejecución de la propia norma dado el carácter básico de la misma, en la dirección que apunta la reforma realizada y que se plasma, como se ha expuesto, en los objetivos antes enunciados.

Dicho ello debe hacerse hincapié en este punto, y antes de pasar a la exposición de propuestas de actuación concretas, que el EBEP plantea a las entidades locales en esta materia, a tres consideraciones que estimamos son de interés para el correcto enfoque de la cuestión en el caso de las Administraciones locales:

Los problemas de selección en el ámbito local se han debido, más que a la legislación promulgada que ya se ha apuntado también puede haber contribuido a ello, a malas prácticas, nefastos hábitos y déficits de gestión. Por ello que el gran peligro en esta materia pueda resumirse en una frase: cambiar las formas y los enunciados legales, pero no cambiar en nada lo sustancial que subyace al espíritu de la reforma impulsada por el EBEP.

El nuevo enfoque en esta materia de acceso al empleo público, que está presente en el EBEP y que determina que esta sea una temática común a todos los empleados públicos, salvo puntuales aspectos en que el EBEP contiene previsiones específicas para cada tipo de personal: funcionario y laboral, también debe ser considerado.

Esta materia, en lo que verdaderamente resulta relevante y es de interés cambiar en el sentido apuntado por el EBEP, no depende para su aplicación en exclusiva del desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas y, por ello, las entidades locales pueden iniciar procesos de mejora de sus sistemas selectivos y de correlativa reclamación frente a las Comunidades Autónomas para que éstas tengan en cuenta muy específicamente a este nivel de Administración territorial en el momento del desarrollo legislativo preservando un espacio definición autónoma por parte de éstas.

Digamos algo más de estas cuestiones y su incidencia en la cuestión objeto de reflexión en este apartado.

En efecto, como ya se puso de manifiesto por la Comisión de Expertos para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, muchos de los problemas que aquejan la gestión del personal al servicio de las Administraciones públicas encuentran

su razón de ser, más que en dificultades derivadas de la técnica legislativa, o de la falta de competencia legislativa en el caso de las Administraciones locales, aspectos que también pueden tener su incidencia, en los déficits de capacidad de gestión de estas Administraciones, más acentuada en el caso de las entidades locales lo que, por demás, obliga a pensar en fórmulas de gestión de los procesos selectivos distintas a las habitualmente utilizadas hasta ahora para la consecución de los objetivos a los que ya se ha hecho referencia. Como ha apuntado algún autor con acierto es éste el verdadero “agujero negro” en el caso de las Administraciones locales.

En relación a la segunda cuestión apuntada, como se sabe, y sin pretender alterar el régimen jurídico de la relación de empleo establecida (funcionarial o laboral), el EBEP incorpora, en determinadas materias y en lo que nos atañe en ésta, un nuevo enfoque en la definición y gestión de las políticas de personal que abre una dinámica nueva en las relaciones de empleo público. En concreto, nos referimos a la necesaria definición y gestión común y homogénea, al menos en gran medida y para ambos tipos de personal, de determinadas materias (derechos y deberes, así como el Código ético, determinados aspectos de la negociación colectiva, selección de empleados públicos y sistema selectivos, instrumentos de ordenación del empleo público, etc...) ya que, en definitiva, los bienes jurídicos que se pretenden preservar (en el presente supuesto los principios de igualdad, mérito y capacidad), como los objetivos que se intentan alcanzar (conseguir unos procesos selectivos ágiles y de calidad) resultan comunes a ambos colectivos y su racionalización amerita, a su vez, una gestión conjunta sin perjuicio de las especialidades que para cada colectivo vengian establecidas de forma expresa (a título de ejemplo, y en cuanto al proceso selectivo, la restricción del Concurso como sistema selectivo en el caso del personal funcionario condicionado ahora a que una Ley, en sentido formal, así lo autorice) o pudieran introducirse vía legislación de desarrollo o negociación colectiva en el caso del personal laboral.

Por último, y como ya se ha hecho referencia en puntos anteriores del presente Informe, la aprobación del EBEP condiciona en diversos aspectos la política de recursos humanos de las entidades locales y, en cierta medida, la hace depender también en determinadas materias del previo desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas que desde nuestra perspectiva, han de interiorizar de forma más decidida la función pública local. Pero no en todas. Muy al contrario de lo que puede parecer en una primera lectura del EBEP, y atendiendo a las diversas reservas de ley en sentido formal que se realizan en dicho texto –cuestionables en ciertos supuestos– y su grado de aplicabilidad directa en determinadas materias, es perfectamente posible emprender, en la línea que apunta el texto legal, una política de selección de personal más profesionalizada y de mayor acierto a la seguida hasta estos momentos en el ámbito local, sin necesidad de esperar a que se dicte la legislación de desarrollo autonómica. Es más, sería conveniente realizarlo ya que su puesta en práctica permitiría realizar sugerencias de contenido, a la vista de las experiencias

puestas en marcha, respecto de la legislación de desarrollo a dictar por las Comunidades Autónomas.

4.3 La definición de nuevos modelos y procesos de selección a partir de los principios enumerados en el EBEP que impulsan la reforma del empleo público.

Ya se ha expuesto que, sin necesidad de esperar al desarrollo legislativo del EBEP, se pueden iniciar una serie de actuaciones en orden a la mejora de los procesos selectivos que, en unos casos, lo que abordaremos en el primer apartado se trata de aspectos que pueden ya ir desarrollándose por las entidades locales (sin perjuicio de que la legislación de desarrollo podría prever distintas consideraciones respecto de los mismos) y, que en otros a lo que dedicaremos el siguiente apartado, si que parece deberán ser objeto de algún grado de concreción en la legislación autonómica, y en su caso en la negociación colectiva en el caso del personal laboral, que en desarrollo del EBEP se dicte.

Sin duda, y a la vista de los diagnósticos más frecuentes que se manejan en torno a los procesos selectivos en el ámbito local, las mismas podrían centrarse en tres órdenes de consideraciones que pueden dar respuesta a los principios que el artículo 55.2 del EBEP señala han de inspirar los procedimientos mediante los cuales se seleccione a su personal laboral o funcional y debemos subrayar a este respecto que, de aplicación, tanto al personal fijo como temporal ya que estos principios enumerados en el artículo 55.2 no realizan distinción alguna en este punto y, es más, el artículo 10.2 del EBEP expresamente se refiere a que los procedimientos de selección de los funcionarios interinos habrán de ser ágiles y respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, aunque resulte obvio que lógicamente el grado de intensidad y esfuerzo en estos procesos no pueda ser el mismo que para la selección definitiva de funcionarios de carrera o personal laboral fijo.

1º Medidas de mejora de los procesos selectivos necesarias para hacer efectivos los principios que han de informar los procesos selectivos.

a) Mejoras en la buena administración de las garantías que rodean el desarrollo de los procesos selectivos.

Ciertamente el cumplimiento de los requisitos formales, no solo es clave para el desarrollo de los procesos de producción administrativos, sino que, en efecto y como sucede con el sistema democrático, las formas o mejor dicho el cumplimiento escrupuloso de los trámites y garantías dirigidas a hacer efectivos los principios que se quiere salvaguardar: igualdad, mérito y capacidad, esencialmente, no pueden ser considerados una cuestión menor.

De hecho, de entre los principios enunciados en dicho artículo 55.2 al menos cuatro tienen que ver con actuaciones procedimentales, que en principio podrían calificarse solamente

de técnicamente formales en el desarrollo de los procesos de selección, pero cuya deficiente aplicación tienen mucho que ver con los llamémosle modestos resultados de los procesos de selección en las entidades locales. A saber: la publicidad de las convocatorias y sus bases, la transparencia de los procesos, la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección y la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

En relación a la publicidad, su efectiva plasmación exige trascender de una interpretación formal de la misma haciéndola equivalente a su publicación en los diarios oficiales y en contemplar a la difusión de los procesos selectivos, más como una oportunidad, que como una obligación de carácter formal a cumplir con la convocatoria y sus bases que, me temo, es la visión que se tiene hasta el momento de la misma. Es decir, no solo es una garantía formal, sino que es una oportunidad de que más y mejores candidatos opten para ser seleccionados y el resultado final sea más satisfactorio. La utilización de otros medios alternativos (que además serán distintos según el perfil de las plazas), listas de correos, páginas web, servicios de empleo, etc... debe ser considerado como una estrategia necesaria del proceso selectivo.

La transparencia en el desarrollo de los procesos de selección exige también consideraciones adicionales si se pretende su plasmación efectiva. Estas consideraciones no pueden reducirse, como hasta ahora viene sucediendo con carácter general, a la publicación de resultados y realización formal de actas de los órganos de selección. Junto a establecer criterios susceptibles de control en las Bases de la Convocatoria, cuando esto sea posible, para la actuación de los órganos de selección que sean conocidos de forma previa por los candidatos, es preciso modificar los hábitos en la confección de las actas de selección –normalmente se limitan a aspectos formales y no dan cuenta de los criterios seguidos por el órgano de selección- e inclusive su publicidad en un medio adecuado (página web de la institución). Incluso más decisivo, y a la vista de la experiencia existente en el mundo local, la transparencia de los procesos selectivos también tiene que ver con los temarios utilizados, las fechas y periodicidad de las convocatorias, los continuos cambios del tipo de pruebas utilizadas, etc... lo que, desde luego, exige una innovación de los procesos de selección a la que aludiremos más adelante al referirnos a la organización administrativa con capacidad de abordar dichos procesos.

Pero vayamos, tras estas consideraciones referidas a dos de los principios enumerados en el artículo 55.2 del EBEP, a una segunda cuestión: la composición de los órganos de selección. Es esta una pieza clave y donde la observación de la realidad deja mucho que desear, porque ¿Cómo se eligen por el órgano competente los empleados que han de formar parte del Tribunal Calificador, en cada caso? ¿Se elige en función de las capacidades y habilidades para seleccionar, sin criterio alguno o, lo que es peor, se elige en función de a "quien" se quiera seleccionar?. No parece que la respuesta a esta pregunta tenga una feliz solución en todos los casos.

Como en casos anteriores también la Comisión de Expertos se pronunció, a propósito de los mismos, haciendo hincapié en la necesidad de renovar la composición de éstos e insistiendo, singularmente, en la profesionalización de los órganos de selección aspecto respecto del cual la doctrina científica ya venía, en forma reiterada, pronunciándose (FEREZ, CASTILLO, ILDEFONSO HUERTAS, etc...) y que viene a constituirse en uno de aquellos puntos irrenunciables si de verdad queremos operar una reforma de los procesos de selección que tenga incidencia en la calidad de los resultados que se obtengan.

En este sentido, ni la profesionalidad de los miembros del órgano de selección puede sustituirse por el cómodo e ineficaz recurso, como hasta ahora ha venido realizándose, de identificarla con la exigencia de que éstos tengan igual o superior titulación a los candidatos que deban ser seleccionados, ni la discrecionalidad técnica atribuida a éstos, con la exención de control judicial que lleva aparejada según la jurisprudencia de nuestros tribunales, puede ni debe ser respetada, ya que encuentra en ello su justificación, cuando la composición de los órganos de selección no respete un mínimo estándar de profesionalización en la composición de éstos.

Es obvio que las exigencias y requisitos para componer dichos órganos de selección pueden y deben ser distintas atendiendo al tipo de pruebas que se hayan de celebrar (pruebas de conocimientos, prácticas y de determinación de habilidades y destrezas, etc...) y en unos casos puede bastar la pertenencia al mismo o superior cuerpo o escala al que pertenecen los puestos de trabajo objeto de selección, pero en otros se habrá de exigir la especialización necesaria y un dominio suficiente de las correspondientes técnicas y habilidades de selección, o, alternativamente, y en casos de mayor complejidad, la incorporación a los órganos de selección de asesores que contribuyan a elevar la capacidad técnica del órgano de selección.

La imparcialidad e independencia de los órganos de selección podría, además, reforzarse mediante la aprobación de específicos códigos de ética para participar en dichos procesos que los miembros de éstos deben conocer y comprometerse a cumplir y que no vendría, por ello, sino a ser un desarrollo de algunas de las consideraciones previstas en los artículos 52 a 54 del EBEP.

b) Mejoras en la calidad de los procesos de selección.

No se trata, en este punto, sino de dar la debida plasmación al principio enumerado en el artículo 55.2 del EBEP, que por demás hace plenamente efectivo el mérito y la capacidad de los candidatos, consistente en el mandato de adecuación del contenido de los procesos selectivos a las funciones o tareas a desarrollar. A este respecto, el EBEP ha abierto, como hemos dicho con carácter de norma básica, una amplia gama de posibilidades en las que basar la selección de las personas que se incorporan a la organización. Ahora, junto a las pruebas de conocimientos, alude el texto legal a capacidad analítica y a habilidades y destrezas junto a otros extremos más puntuales y

específicos de algunos puestos de trabajo como pueden ser las aptitudes físicas o el dominio de lenguas extranjeras (art. 61.2 EBEP). Y establece, con carácter complementario, subrayemos este último aspecto, otras técnicas como la entrevista o los test psicotécnicos (art. 61.4 EBEP).

El cambio no es menor respecto de las normas existentes –más que en la novedad en sí misma en su consagración como norma básica y consiguiente elevación del nivel normativo- y obliga, si de verdad se quiere su aplicación efectiva, a realizar las actuaciones previas necesarias para poder responder a un conjunto de preguntas variadas que van desde si es o no procedente la externalización de los servicios que se pretenden prestar con dicho personal, si ha de cubrirse o no por promoción interna, si la plaza es susceptible o no de algún tipo de discriminación positiva de las establecidas normativamente, el número de los que han de ser seleccionados, su régimen jurídico funcional o laboral, su incardinación en cuerpos o escalas preestablecidos, los grupos o subgrupos profesionales a los que han de adscribirse, etc... Pero, sin duda, la pregunta clave en este aspecto, lo que por demás ayudará a responder a un buen número de las cuestiones antes planteadas, será siempre ¿qué queremos seleccionar?, es decir, y si utilizamos la terminología común a las técnicas de recursos humanos, ¿Cuál es el perfil profesional y las tareas que han de asumir los seleccionados en dicho proceso?. Y la respuesta a dicha cuestión es precisamente la que permite determinar las pruebas que deberán realizarse para obtener los mejores profesionales. Es obvio que, en unos casos, podrá bastar pruebas de conocimiento y de capacidad analítica (las denominadas pruebas prácticas hasta este momento en la normativa), pero en otros habrá que innovar los procesos selectivos añadiendo a éstas otro tipo de pruebas que nos permitan medir lo más fiable y objetivamente posible las habilidades y destrezas de los candidatos en las tareas que han de desarrollar en los potenciales puestos de trabajo que ocupen y para los que han sido seleccionados.

Y esto exigirá, como es obvio, un cambio en los procesos y métodos habitualmente utilizados para realizar los procesos selectivos donde, tan relevante como cumplir y mejorar en el sentido indicado los requisitos formales de los procesos selectivos: aprobación de la convocatoria, publicidad de la misma, etc... que es obvio también deberán ser cuidados y ya se ha hecho referencia a ello, habrá de ser atenderse especialmente la fase previa de planificación y definición de lo que ha de realizarse para la consecución de los resultados que se pretenden, finalmente, que no son otros que el reclutamiento de los mejores profesionales.

c) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Las preocupaciones del legislador en este punto, y de la Comisión constituida en su momento y a la que se ha hecho ya referencia, parecen derivar de dos órdenes de consideraciones de distinto grado de aplicabilidad a las entidades locales: por una parte, el excesivo tiempo que en algunas Administraciones pasaba

entre la detección de necesidades en las organizaciones a cubrir por la incorporación de nuevo personal y la efectiva selección definitiva de éste; de otro, bien que relacionado con el anterior, con evitar la creación de bolsas de interinidad que presionasen, con posterioridad, para su conversión en fijos en la organización en muchos casos mediante privilegios difícilmente conciliables con la perspectiva que se viene manteniendo.

La mejora de la agilidad de los procesos de selección puede venir facilitada mediante varios tipos de medidas, pero a nuestro juicio cuatro pueden resultar especialmente claves: de un lado, por la profesionalización de los órganos de selección de forma y manera que éstos se dediquen por entero a dicha tarea (lo que, a su vez, admite también diversas fórmulas); en segundo lugar por la consideración de que los procesos de selección no son, exclusivamente, procedimientos administrativos, sino que pueden ser concebidos como procesos que, por tanto, pueden realizarse en varias fases (que aunque no se establece de forma expresa es susceptible de realizarse en el marco del EBEP), es decir, de reclutamiento y selección, siendo que solo la segunda desarrollada entre los candidatos previamente seleccionados podría ser más ágil y permitiría, además, conseguir resultados adicionales (no solo estructurar las pruebas de selección con arreglo a lo que se pretende en cada momento del proceso selectivo, sino también superar el cierto vacío existente en la actualidad en el caso de la selección en aquellos supuestos en que existen agrupaciones de puestos de trabajo estructurados en Cuerpos y Escalas y los efectivos puestos a desempeñar) lo que, de nuevo, redundaría en una mayor calidad del proceso de selección; en tercer lugar, por una adecuada puesta en marcha de los procesos de movilidad de personal en las entidades locales entre sí, y entre éstas y el resto de administraciones especialmente las correspondientes al ámbito territorial autonómico, cuando el perfil profesional de las puestos de trabajo lo haga posible; por último, aunque hemos de subrayar que no en último lugar, por una adecuada preparación de la fase previa de determinación de lo que se pretende y quiere conseguirse con el desarrollo del proceso selectivo lo que redundaría en la posibilidad de utilización de las nuevas tecnologías en los procesos de selección y su contribución a hacer más rápidos y ágiles estos procesos.

A un segundo punto, en este aspecto, hemos de referirnos y, en concreto, al personal temporal en que las consideraciones ya realizadas respecto de la agilidad de los procesos selectivos presenta un especial interés, por su propia naturaleza, y en que, como pone de manifiesto el artículo 10.2 del EBEP, la realización de procedimientos ágiles no puede poner en cuestión los cuatro grandes principios que enmarcan la selección en el ámbito público: igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En este sentido, caben al menos dos posibilidades distintas: la primera, y en el supuesto de que los procesos selectivos contemplen dos fases, la selección temporal de potenciales candidatos puede obtenerse, sin más trámite (sí acaso con una prueba complementaria de las enumeradas en el artículo 61.5 del EBEP), siguiendo el orden de prelación establecido

en la citada fase de una triada de candidatos; la segunda, y para el supuesto de que el proceso de selección no obedeciese al establecimiento de dos fases diferenciadas como se viene proponiendo, estableciendo la necesidad de acudir a los candidatos que hayan superado todas o algunas pruebas de selección para la cobertura de personal permanente. Ambas posibilidades, debe subrayarse, permiten combinar la agilidad con el respeto a los principios enunciados. Para otros supuestos, y definidos los perfiles profesionales de los puestos de trabajo de la institución, cabe acudir al mecanismo de las bolsas de trabajo en las que, con validez para un periodo determinado de tiempo al igual que en los casos anteriores, se pueden y deben combinar requisitos de experiencia profesional o curriculum con pruebas complementarias como la entrevista o los test psicotécnicos entre un número de candidatos de la bolsa de trabajo establecida.

2º Concreción en la legislación de desarrollo de los procedimientos y criterios de selección, técnicas complementarias de los procesos selectivos y garantía de los procesos selectivos.

Es importante subrayar, que junto a no pretender en este apartado agotar los puntos que pueden ser objeto de desarrollo posterior legal, convencional o normativo por parte de las entidades locales, sino solamente hacer incidencia en aquellos aspectos que se consideran claves para un mejor desarrollo de los procesos de selección, es preciso reiterar que es verdaderamente relevante aumentar la capacidad de gestión de las Administraciones públicas en estos procesos y, por ello, innovar mediante fórmulas alternativas a las que vienen utilizándose los procedimientos de gestión y administración de los procesos de selección de personal.

Pero refiriéndonos a puntos concretos que deberían ser objeto de consideración, junto a los que se deriven de subsiguientes apartados, pueden enumerarse los siguientes:

a) Habilitar, de forma expresa, la previsión de dos fases en los procesos de selección, de tal forma que, en la primera fase, se utilicen las técnicas para la comprobación de conocimientos y la capacidad analítica aprobando dicha fase todos los candidatos que reúnan un suficiente nivel para el desempeño de los puestos de trabajo que determinan la convocatoria y con una validez por un tiempo determinado (de tres a cinco años), y en la segunda, ya restringida a los que aprobaron aquella primera fase, proceder a la selección definitiva de los candidatos utilizando, en su caso, las técnicas complementarias que el propio EBEP recoge y a las que nos hemos ya referido.

b) Desarrollar los conceptos de imparcialidad e independencia de los órganos de selección (básicamente causas de abstención), junto a establecer como requisito de participación en los mismos el compromiso de cumplimiento de un Código ético para la participación en dichos órganos.

Valorar, de forma complementaria, si sería conveniente definir en forma expresa las exclusiones derivadas del EBEP y que hoy pueden plantear ciertas dudas (pertenencia a representantes de sindicatos, asociaciones profesionales, etc....).

c) Desarrollar más específicamente el significado y la incidencia en el proceso selectivo, del carácter eliminatorio o no, tanto de las que podemos denominar como pruebas básicas (pruebas complementarias y capacidad analítica) como las complementarias (test psicotécnicos, entrevistas, etc....) y, si se abre la posibilidad de dos fases según lo propuesto, su operatividad en cada una de ellas.

d) Precisar conceptos como habilidades y destrezas y su concreción en otros subconceptos utilizados habitualmente como las competencias, las actitudes, las aptitudes o los rasgos de personalidad, cuya concreción posterior en los perfiles de los puestos de trabajo es la que permite la utilización de las técnicas complementarias a que se ha hecho referencia.

e) Regular más detalladamente los Cursos de Formación y los Periodos de Prácticas, que sí que deben tener carácter eliminatorio, y que pueden ser tremendamente útiles en la comprobación de los conceptos a los que se ha hecho referencia con anterioridad, en superar los vacíos de la previa preparación, su operatividad en el proceso de selección y sus límites.

f) Desarrollo más decidido de la selección de personal temporal, recuperando algunas de las propuestas en su día realizadas por la Comisión de Expertos, regulando los requisitos mínimos de funcionamiento de las Bolsas de Trabajo para personal temporal, la duración máxima de nombramientos, etc....

g) Abordar la movilidad externa entre Administraciones pertenecientes a un mismo ámbito territorial autonómico, sus límites, los procesos de homologación en su caso y períodos mínimos de permanencia, sus requisitos y valorar la previsión de un eventual porcentaje de puestos de trabajo en entidades locales de gran número de efectivos que permita la movilidad de personal de pequeñas y medianas entidades locales.

h) Prever la organización administrativa necesaria para el desarrollo adecuado de estos procesos, que permita hacer efectivas la mayoría de las medidas que se contemplan en el EBEP, y a la que nos referiremos con mayor detalle al final del presente estudio al abordar el papel que pueden cumplir las Diputaciones Provinciales en la materia.

4.4 La consolidación del empleo temporal.

Como se sabe, y es más conviene resaltarlo de forma más decidida, la Disposición Adicional Cuarta permite a las Administraciones públicas realizar procesos de consolidación de empleo temporal. Pero he aquí el punto que ha de matizarse, esta disposición tan solo alude a que las administraciones públicas "podrán" efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal no a que sea necesariamente preceptivo ni conveniente realizarlo. De hecho la experiencia realizada, en este sentido, en los últimos años arrojan un balance ciertamente criticable respecto

de los objetivos conseguidos más allá de la realización formal de procesos de selección muchos de ellas viciados.

Es más la inclusión de dicha Disposición de dudosa constitucionalidad, en cuanto a la valoración de la experiencia en los puestos objeto de convocatoria (criterio que, por demás, puede ser radicalmente injusto pues solo mide el tiempo con independencia de cómo se haya prestado en tanto no se desarrollen procesos de evaluación del desempeño) como ha subrayado la mejor doctrina (SANCHEZ MORON), se sitúa justo en la posición contraria de lo que se viene manteniendo para la mejora de los procesos de selección.

La medida no recomendada por la Comisión de Expertos que propuso otro conjunto de medidas que finalmente no han sido recogidas en el EBEP y que se centraban en la reducción de la importante temporalidad en el empleo público que ya había sido denunciado por el Defensor del Pueblo (especialmente preocupante en las entidades locales), y que tiene en forma periódica otros precedentes con muy discutibles resultados a este respecto, puede, caso de que no sea adecuadamente utilizada, conseguir justo el efecto contrario al que se busca y alentar nuevas oleadas de personal interino.

De hecho, y hasta donde se conoce como se ha expuesto, la misma ya está produciendo los temidos efectos que preveía la Comisión y, de hecho, en numerosas instituciones locales ya se trabaja para convocar plazas "para interinos", sustituyendo las pruebas teóricas por exposiciones de ponencias y preparando concursos a la carta, bajo la aparente e interesada protección de la esta Disposición Adicional y el silencio, cuando no el apoyo explícito o implícito de las organizaciones sindicales y de los grupos políticos presentes en la institución.

En cualquier caso, ya fuese en virtud de la legislación de desarrollo que se dicte como han propuesto algunos expertos subrayando que la normativa de desarrollo debe proceder a realizar lo antes posible una regulación rigurosa y transparente tanto del contenido de las pruebas como de los méritos a valorar en la fase de concurso (FEREZ), como sin necesidad de ella si se aplica la misma directamente por las Administraciones públicas y se pretende realizar una política responsable de selección que, de forma efectiva, reduzca la temporalidad en el empleo público, deberá cuidarse especialmente el respeto de los principios enumerados en el artículo 55.2, plenamente aplicables a estos procesos también, y especialmente respetar la libre concurrencia de candidatos a las mismas con posibilidades reales de obtener la plaza.

5. Los derechos y deberes de los empleados públicos y su aplicación en las entidades locales.

5.1 Jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones.

La aplicación de las previsiones del EBEP sobre estas materias a las entidades locales plantea un conjunto de dudas interpretativas, oportunidades y retos para la futura legislación de desarrollo y la negociación colectiva de las entidades locales respecto de las que se intentará realizar una aproximación en las siguientes páginas.

Conviene, sin embargo, realizar en forma previa tres consideraciones, a nuestro juicio, relevantes en las materias referidas: la primera, que el juego conjunto de la Disposición Final Cuarta y la Disposición Derogatoria Única determina que en todas estas materias no se produzca vacío legislativo alguno con motivo de la aprobación del EBEP, y hasta tanto se dicte la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas en unos casos, o por las distintas Administraciones Públicas en otros, se dicten las normas correspondientes (plasmadas en Pactos o Acuerdos), siga vigente la normativa actual, salvo que colisione frontalmente con la normativa básica (como ha sucedido con la normativa sobre paternidad en la Comunidad Autónoma de Cataluña); en segundo lugar, que el desarrollo del EBEP en esta materia, distinta sustancialmente a lo que sucede con la selección y a la que ya nos hemos referido, va a depender fundamentalmente de desarrollos normativos, como hemos dicho, o encuadrados en el ámbito autonómico o propios de las entidades locales (siempre con negociación según se desprende del artículo 37 del EBEP); en tercer lugar, que si no se quiere romper la unidad en las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral, habrá de realizarse un esfuerzo por conciliar los desarrollos normativos que se realicen (que en el caso que sean autonómicos deberán respetar el suficiente espacio a las entidades locales) con lo ya previsto en el Estatuto de los Trabajadores, resto de legislación laboral y las distintas negociaciones colectivas laborales o funcionariales ya realizadas.

Pero otro punto de interés despierta la nueva regulación. Consiste en determinar si la regulación de jornadas, licencias, permisos y vacaciones requiere o no norma con rango de ley –en defecto de legislación aplicable reza el apartado 1 del artículo 48-, ya sea ésta estatal o autonómica, lo que excluiría, en caso de

ser exigida norma con rango de ley, la posibilidad de que las entidades locales pudiesen o no autodeterminarse en el marco del EBEP. O cabe, alternativamente, que cuando éste se refiere a la Administración pública competente podamos entender que éstas resultan habilitadas para su regulación previa negociación en su caso y en el marco, en el supuesto de que se hubiese dictado, de la legislación autonómica de aplicación

Y es que, si como se desprende de la regulación establecida, el esquema de jornadas y permisos contemplado en el EBEP solo es aplicable, en su mayor parte, a los funcionarios públicos, dado que el personal laboral según se dispone estará a lo dispuesto en este Capítulo –al parecer como norma mínima hay que interpretar- y el resto a la legislación laboral correspondiente y, por ello, a la negociación colectiva, parecería del todo contraproducente con el propio objetivo del EBEP que los funcionarios públicos, respecto del personal laboral de la propia entidad, tuviesen un régimen de jornada, permisos y vacaciones distintos. Por eso parece que hay que concluir que, en este ámbito, el papel de la legislación autonómica con respecto de estos funcionarios no puede agotar la materia normativa so pena de volver a posibilitar unas condiciones de trabajo distintas para el colectivo de personal laboral y funcionarial. En este sentido, parece que hay que interpretar tanto el artículo 47 al establecer respecto de la jornada que las Administraciones Públicas “establecerán” la jornada de trabajo y el artículo 48 cuando establece que las Administraciones Públicas “determinarán”, no utilizando una remisión a la legislación de desarrollo del EBEP, sino utilizando tan sólo la expresión “legislación aplicable” que parece que hay que entender en sentido material y no formal (STC 39/182, de 30 de junio).

Así lo avala, por demás, el propio apartado m) del artículo 37 que establece como materia objeto de negociación jornada, permisos, vacaciones, etc... lo que, además, parece lógico sea objeto de la mesa común para todos los empleados públicos en cada ámbito de negociación prevista en el artículo 36.3 del EBEP.

1º Las nuevas previsiones y cambios de orientación sobre el papel de las entidades locales en la regulación de las materias referidas que plantea el EBEP.

Tanto el artículo 94 LRBRLL, vigente en principio tras el EBEP, que establece que la jornada de trabajo de dichos funcionarios será, en computo anual, la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil de Estado y declara la aplicabilidad a éstos de las normas sobre equivalencia y reducción de jornada, como lo dispuesto en el artículo 139.3 TRRL, asimismo y en principio vigente de acuerdo con la disposición derogatoria del EBEP, que prevé que se aplicarán principios análogos a los establecidos para los funcionarios del Estado en materia de jornada reducida, parecían avalar hasta el momento la aplicabilidad a éstas de lo dispuesto en la normativa estatal. Bien es cierto que la situación normativa era algo más compleja en relación a otras materias de las que tratamos en este apartado. Y es que, en efecto, de la lectura conjunta de los artículos 142 TRRL (vacaciones, permisos y licencias) y 144 TRRL (obligaciones) parece deducirse que los funcionarios de entidades locales se rigen, en primer término, por lo establecido por la legislación de las CCAA y, supletoriamente, por la legislación estatal al menos en estas materias lo que, sin duda, tenía una influencia decisiva en la jornada de trabajo, la regulación de los permisos y las vacaciones hasta la promulgación del EBEP.

El EBEP sin embargo, por su parte y a nuestro juicio, ha partido de consideraciones netamente distintas respecto de dicha regulación, sin perjuicio de procurar que no se produjese un vacío normativo. De entrada, y al menos desde nuestro punto de vista de forma no completamente satisfactoria, no establece una aplicabilidad común a todo tipo de personal, aunque fuese con carácter de mínimos, sino que establece una vaga fórmula respecto del personal laboral ya que el artículo 51 declara que para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente lo que es una fórmula notoriamente imprecisa que no aclara exactamente el alcance de la normativa contenida en el EBEP. Nótese que no se establece con claridad la aplicabilidad de dichas previsiones a este tipo de personal, aunque ciertamente haya que presumirlo dada la dinámica de la negociación colectiva en el sector público, y que hay una remisión, esta sí clara, a la legislación laboral correspondiente. Y a ello habría que añadir que todos los preceptos establecidos en este Capítulo aclaran específicamente que se refieren a los funcionarios públicos. Abre, por consiguiente, una razonable duda de la legislación aplicable cuando existan divergencias entre éstas.

Por otra parte el EBEP, y según lo dispuesto en el artículo 47 de éste, remite a las Administraciones públicas la fijación de la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos que podrá ser a tiempo completo o parcial, optando, a mi juicio en este caso con acierto por lo que así hay que reinterpretar lo anteriormente citados preceptos en el caso de las entidades locales según lo dispuesto en la disposición derogatoria de éste, por considerar dicho aspecto como no básico según se desprende del artículo

citado y, por ello, por partir de que la fijación de horario es una potestad de autoorganización de la Administración, y de cada Administración. Desaparecen, por tanto, las limitaciones que en relación a la negociación de esta materia había venido estableciendo la jurisprudencia.

Consideración sobre la jornada de trabajo específicamente que es especialmente adecuada atendiendo a la diversidad de servicios, y los modos de prestación de los mismos, que se presentan en todo el sector público y que, por ello, hacen aconsejable flexibilizar la regulación de la misma descentralizando su regulación. Es, además, seguramente éste el camino a seguir en el caso de numerosas Administraciones locales cuya población fluctúa en determinadas épocas del año, o que disponen de áreas de trabajo cuyos medios telemáticos hacen innecesaria la presencia permanente o, en fin, en que acontecen otra suerte de circunstancias que inciden en la modernización y adaptación a la sociedad actual de nuestra función pública y que requieren cambios en el planteamiento tradicional de cómo han sido abordadas.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los permisos, establece un doble sistema: por una parte, de supletoriedad en el artículo 48 que determina, y si lo ponemos en relación a la disposición derogatoria, que lo establecido en el artículo 30 de la LMRFP –y con ello lo establecido en este aspecto por el resto de legislación autonómica- haya de considerarse vigente hasta tanto se establezca una nueva previsión ya que lo previsto en este artículo solo rige, como se ha expuesto, de forma supletoria y en defecto, por tanto, de legislación aplicable; en segundo lugar, de esta fórmula se excluye, por lo que hay que entender que será de inmediata aplicación tras la promulgación del EBEP, los permisos contemplados en el artículo 49 por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género y, en este caso, sin ninguna duda por contraposición al enunciado del anterior artículo, de aplicación al personal laboral y funcionario.

Por último, en nada se refiere a las licencias de los funcionarios públicos (habrá que entender por lo ya expuesto que siguen vigentes) y sólo una breve referencia, lógica por otra parte tratándose de una norma básica, realiza a las vacaciones.

2ª Reflexiones sobre el tiempo de trabajo en las entidades locales.

a) La jornada de trabajo y el papel en su definición de las entidades locales.

Ciertamente, y como se ha expresado, la materia referida ha sido regulada en el EBEP abriendo un importante papel a las posibilidades que, en esta materia, tienen las entidades locales. Bien es cierto que, al menos en lo que en cada ámbito autonómico se refiere, algunas previsiones de desarrollo normativo podrían establecerse, tanto desde la perspectiva de las competencias que en materia de las Administraciones públicas de su territorio tienen las Comunidades Autónomas,

de acuerdo con los nuevos Estatutos recientemente aprobados, como por la deseable, en ciertos supuestos, uniformidad en las condiciones de trabajo del personal al servicio de éstas en el mismo ámbito territorial.

En cualquier caso, y siendo la regulación establecida en el EBEP nómima e insuficiente para abordar los distintos aspectos que la jornada de trabajo plantea dado el carácter básico de la misma norma, será preciso que se aborde una más completa regulación de la misma, ya sea a través de la legislación de desarrollo que en su día se dicte abriendo un suficiente margen a la posibilidad de que cada entidad local establezca entre mínimos y máximos sus propias previsiones y pueda realizar la distribución de la jornada según su propia organización administrativa, ya fuere en cada entidad local, en el supuesto de que no se aborde tal cuestión por la legislación autonómica, a través de sus propias normas y acuerdos. Y en ambos casos, ciertamente, teniendo muy presente lo que se establece en el Estatuto de los Trabajadores y en el resto de legislación laboral en estas materias a fin de conseguir la máxima identidad entre los colectivos de personal laboral y funcionario.

En este sentido, es preciso resolver, al menos, algunas cuestiones entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Determinar la jornada máxima y mínima y, en su caso, la distribución de ésta y los horarios en que se presta (que en el caso de desarrollo normativo autonómico estableciendo esos mínimos y máximos siempre debería corresponder a la entidad local respectiva).
- Clarificar el régimen de jornada general y especial en colectivos específicos, duración máxima de la jornada diaria, tiempo mínimo de descanso entre jornadas, extensión máxima de servicios extraordinarios, etc...
- Abordar una regulación más exhaustiva de jornada a tiempo parcial y su régimen jurídico (retribuciones, prohibición o no de servicios extraordinarios, etc....)

b) Los permisos.

Ya se ha aludido al carácter no preceptivo de los preceptos establecidos en relación a los permisos previstos en el artículo 48. Desde mi punto de vista, y en relación a dicha materia (siendo la misma tan divergente de facto en las distintas entidades locales), la legislación autonómica de desarrollo deberá ser especialmente cuidadosa con lo ya acordado por las entidades locales. Lo que no quiere decir, ni mucho menos, que necesariamente haya de renunciarse en determinados supuestos a un cierto grado de homogeneidad en el ámbito autonómico.

A la vista de esta doble tensión a que se hace referencia habrá que ser especialmente cuidadoso en deslindar, en el caso de la existencia de normativa autonómica de aplicación, al menos tres supuestos: el primero, determinar cuando los permisos se consideran indisponibles para las entidades locales estableciendo su aplicación directa a las mismas; en segundo lugar,

aquellos otros supuestos en que se establezcan nuevos ítems de permisos propios; por último, aquellos otros casos en que, en el marco de la legislación autonómica, éstas disponen de un margen suficiente de definición de los permisos previamente definidos y de sus condiciones y límites en cada entidad local (sin perjuicio de que, en este punto, pudiera ser también el ámbito supramunicipal un espacio idóneo para llegar a acuerdos que eviten agravios comparativos).

c) Las licencias.

Consideraciones adicionales se pueden realizar en este campo donde la legislación estatal existente solo mantiene su vigencia, de forma provisional, hasta tanto se dicte la legislación de desarrollo autonómica y donde, como en el caso anterior, se produce idéntica tensión entre la tendencia que puede existir de uniformización de las condiciones de trabajo en el ámbito autonómico en las distintas Administraciones y la autonomía de las entidades locales para establecer un régimen propio de las mismas.

También, como en el supuesto anterior, estimamos que la posición de las entidades locales respecto de este concreto punto debe ser equilibrada, y sin perjuicio de reclamar un ámbito de definición propio (que podría también vía negociación colectiva ser establecido en forma uniforme a nivel supramunicipal), parece aconsejable que la normativa autonómica también debería establecer los supuestos en que se pueden establecer las mismas y otras consideraciones mínimas de aplicación directa a todas las Administraciones públicas de cada Comunidad Autónoma.

d) Las vacaciones.

Respecto de este punto, y reiterando lo expuesto en los anteriores puntos, la exigua regulación del EBEP vuelve a plantear la necesaria reflexión sobre un conjunto de cuestiones a abordar en el ámbito autonómico y local que actualmente plantean cierta problemática en su aplicación práctica, y entre las que podrían, entre otras, destacarse: en primer lugar, determinar qué supuestos de licencias y permisos computan para el cálculo de las mismas, así como cualesquiera otras situaciones que tengan efecto sobre el tiempo de trabajo; en segundo término, clarificar el régimen de la baja por maternidad; y, por último, los supuestos y las garantías en aquellos casos de sustitución de vacaciones por compensaciones económicas.

5.2 Derechos económicos de los empleados públicos.

Esta materia, como la que será objeto de reflexión en el siguiente apartado, comparten una característica común. Ambas son materias de aplicación diferida en el EBEP, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta que regula la Entrada en vigor de éste, y en la que por ello, y hasta tanto se produce el desarrollo normativo del EBEP por parte de las Comunidades Autónomas, tan sólo es posible apuntar, con alguna excepción, actuaciones de los entes locales dirigidas a posibilitar que el interés local esté

presente en la futura regulación que de este tema se realice en las distintas Comunidades Autónomas.

Desde este punto de vista, sin duda, son numerosas las cuestiones que habrán de resolverse y en las que, de nuevo, habrá de encontrarse el necesario equilibrio entre la tendencia a la uniformidad y el consiguiente establecimiento de un mismo régimen para todas las entidades locales incluidas en un mismo ámbito territorial y el reconocimiento de un margen propio de actuación a cada entidad local en el marco de lo establecido en el EBEP y la legislación de desarrollo autonómica.

Todo ello sin olvidar que, si bien el EBEP no ha introducido grandes cambios en la estructura retributiva (bien es cierto que abre la posibilidad de introducir nuevos conceptos retributivos en virtud de las leyes de desarrollo y de optar entre varias posibilidades de configuración de éstos), lo cierto es que al menos tres consideraciones no deben perderse de vista: de un lado, el impulso de reforma en la gestión de los recursos humanos que está presente en el EBEP por lo que las soluciones normativas que, en su caso, se adopten deberían estar orientadas en esa línea sin que se reproduzca, y ya tenemos experiencia de ello, un tránsito en el sistema retributivo que consista simplemente en el cambio de denominación de las retribuciones actualmente existentes sin que se de oportunidad a corregir algunas de las deficiencias que presenta el actual sistema de retribución; de otro, que la materia retributiva es una especie de crisol donde se pone de manifiesto, y se hace concreta y visible, otras decisiones adoptadas en otros subsistemas del sistema de gestión de recursos humanos y, en especial, las que se adopten en materia de carrera administrativa; por último, que sería un gran logro, que justificaría en sí mismo los cambios que se operen en el sistema, si al menos se evitase reproducir los errores que la aplicación del actual sistema retributivo nos ha mostrado.

A este respecto, se pueden apuntar diversas consideraciones que, a nuestro juicio, deberán estar presentes en la política salarial que las entidades locales desarrollen y en las propuestas que, en su caso, realicen y que, dada la dicción del EBEP en materia de retribuciones básicas, se habrán de ceñir básicamente a la regulación que de la estructura retributiva complementaria se realice. De esta forma, unas consideraciones se realizarán, con carácter general, referidas al salario en los empleos públicos, y otras con carácter específico en cuanto a las previsiones contenidas en el EBEP.

1º Consideraciones de carácter general sobre la instrumentación de una política salarial en los gobiernos locales.

Las mismas son aplicables, con carácter general, en orden a tener una política salarial en las entidades locales.

a) Un sistema uniforme para todos los empleados públicos con independencia de su régimen jurídico.

Un elemento que debe subrayarse, y que debiera ser objeto de atención, es que, coexistiendo en el empleo público personal

sujeto a un régimen jurídico distinto, es preciso referirse a las retribuciones del personal laboral al servicio del sector público, aspecto, este último, que por el propio ámbito subjetivo de las normas hasta ahora vigentes en el empleo público quedaba, en la práctica, relegado en su totalidad a la legislación laboral común y a la negociación colectiva. Tampoco el EBEP ha avanzado suficientemente en esta cuestión.

La primera reflexión que ha de hacerse es que la experiencia de estos últimos años muestra una cierta tendencia a establecer conceptos y cuantías retributivas uniformes entre el personal sujeto al estatuto funcionarial y el personal que desarrolla sus funciones sometido al Derecho laboral dentro del sector público, explicable, en cualquier caso, tanto por la necesaria uniformidad en las condiciones del empleo público del personal que presta sus servicios en la misma Administración e, inclusive, en la misma unidad administrativa, como por la existencia de algunas, aunque mínimas, reglas comunes a ambos colectivos como resultan ser los límites al incremento retributivo derivados de la política económica del Gobierno de la nación.

La segunda, derivada de la anterior, es que, ciertamente, respecto de este aspecto no parece que debiera desdeñarse que el sistema retributivo, en cualquier norma que aspire a establecer unos rasgos comunes del sistema de empleo público y salvando naturalmente las exigencias derivadas de la naturaleza de la relación jurídica laboral, deba contemplar elementos de homogeneidad suficientes que permitan incrementar la equidad en la fijación retributiva, la transparencia en la percepción salarial de todos los empleados públicos y la aplicación de principios y reglas comunes en cuanto a su devengo y percepción, siendo que, en todo caso, el Estatuto de los Trabajadores no establece sino como principal regla de derecho necesario la necesaria existencia de un salario base.

En este sentido, y sin perjuicio del derecho de negociación colectiva que puede ser el ámbito idóneo para operar dicho objetivo dadas las limitaciones que en este campo puede tener la legislación autonómica de desarrollo, sería preciso buscar mecanismos que hicieran posible la aplicación de una estructura retributiva homogénea al personal laboral al servicio del sector público.

b) Su orientación como un subsistema de motivación del empleado público concebido con carácter estratégico en la gestión del empleo público.

La clave para que el diseño y concepción del sistema retributivo a implementar tenga éxito radica, en primer término, en delimitar muy precisamente las finalidades que en el campo público se quieren conseguir con el sistema retributivo. De un lado, y al igual que sucede en el empleo privado, éste ha de servir para retener y seleccionar los mejores profesionales, pero, asimismo, debe contribuir a mejorar la satisfacción del empleado público, ha de orientarse a conseguir reforzar el compromiso del funcionario con los objetivos de la organización y, por último, tiene que fomentar el desarrollo de las propias

competencias del empleado potenciando y sirviendo de estímulo para priorizar aquellas habilidades útiles para atender a las necesidades organizativas.

De otro lado, la cuantía y la importancia de las retribuciones de los empleados públicos exigen una consideración estratégica de las mismas. La gestión de éstas ha de servir a la mejor consecución de las competencias de nuestras Administraciones públicas y, desde este punto de vista, al menos dos cosas es preciso considerar primordialmente en el diseño y aplicación de un nuevo sistema: la primera, consistente en que cada vez más decisivamente las retribuciones ha de estar ligadas a las competencias necesarias para el éxito de la organización pública; la segunda, relativa a las retribuciones por el desempeño, que no significan en definitiva sino hacer partícipe al empleado de los resultados de la organización, y en las que por ello no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la organización, así como con la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc...).

En este sentido, y sin perjuicio de los límites que al incremento cuantitativo del mismo se realicen por el Estado y de las observaciones realizadas, ello no es obstáculo para afirmar que el sistema retributivo constituye una decisiva vertiente motivadora para los empleados públicos, incentivando, tanto el desarrollo del conocimiento y las competencias que haya de adquirir el empleado, como la imbricación de éste en la consecución de los objetivos de las Administraciones públicas.

c) La conexión del sistema retributivo con otros subsistemas del empleo público.

En efecto, quizás uno de los elementos claves para abordar con seriedad una reforma del sistema retributivo público sea delimitar claramente que entendemos por salario en el sector público y las necesarias influencias e interconexiones de éste con el resto de subsistemas del empleo público. Una simple reflexión en este sentido muestra que el sistema retributivo en el sector público admite al menos dos perspectivas para ser definido y considerado que coexisten simultáneamente:

* Una perspectiva estricta que, desde el punto de vista formal, atendería exclusivamente a la compensación económica que el empleado público percibe por su trabajo. Es la perspectiva que subyace en la legislación de empleo público y presupuestaria, en la actualidad vigente, y que quedaría ceñida a los conceptos retributivos establecidos en los artículos correspondientes del EBEP. A las que habría de añadirse el conjunto de principios que lo rigen y las reglas esenciales de devengo.

* Una amplia o material, como parte integrante del sistema total de recompensas, que consiste en el conjunto total de compensaciones financieras o económicas que el empleado

percibe por su trabajo. En efecto, cualquier empleado público espera, a cambio de su trabajo y dedicación, una retribución extrínseca en forma de salario, expectativas de promoción, formación, prestaciones sociales en sentido amplio, etc. y otras intrínsecas tales como la sensación de competencia, realización personal, responsabilidad, importancia, influencia, progreso personal o reconocimiento. La sensación de equidad del sistema y de lo justo del intercambio realizado por el empleado deriva, por ello, de la valoración que realicen de ambos grupos de retribución.

En cualquier caso, se opte por una u otra opción, o aún mejor si se adoptan ambas, lo relevante resulta ser finalmente determinar en cada organización qué se espera del sistema retributivo, a qué objetivos ha de servir y qué características debe reunir para la consecución de éstos.

Como ya hemos reflexionado en el apartado anterior, el sistema retributivo constituye, por su impacto en los presupuestos de las Administraciones públicas y por su capacidad motivadora, un instrumento capital en las políticas de recursos humanos. Y así una política retributiva adecuada ha de responder, entre otros y con carácter general, a los siguientes objetivos generales: selección de buenos profesionales; retención de los profesionales más valiosos; aumento del grado de satisfacción y de calidad de la vida laboral; refuerzo de la cultura corporativa actuando como factor de integración en la organización y como motor de innovación; y, por último, como elemento que coadyuve a fomentar el desarrollo de las capacidades de los empleados dando prioridad a las habilidades que responden a las necesidades organizativas. En definitiva, las retribuciones deben dirigirse, más allá de compensar los servicios prestados, a conseguir objetivos. Es por ello una variable estratégica en cualquier organización sea pública o privada y ha de ser gestionado en nuestras Administraciones públicas sin perder de vista esas variables.

Pero la consecución de estos objetivos implica ineludiblemente que el sistema retributivo no sea considerado en forma aislada, sino que antes bien se produzca una ligazón estrecha con el sistema de carrera que, eventualmente, se establezca en cada Administración pública, con el sistema de negociación colectiva, con el sistema de formación, y en fin, con el resto de subsistemas que pueden establecerse con carácter general en el sistema de función pública. Ello permitirá que el mismo pueda cumplir los citados objetivos constituyéndose en un elemento dinámico de la relación.

Asimismo, ha de conectarse con otros subsistemas del empleo público como el disciplinario que también habría de variar su concepción sirviendo más adecuadamente a los fines organizativos más que como elemento represor. De esta forma, una adecuada definición de infracciones y sanciones y que éstas, a su vez, tengan el necesario impacto sobre la percepción de fondos sociales y de conceptos y cuantías retributivas también parece que podría ser, en su caso, un elemento a considerar.

d) Mayor transparencia y participación de los empleados públicos en la determinación retributiva y reducción de la arbitrariedad.

La retribución ha de poseer una estructura transparente, dado el carácter público de nuestras instituciones, y figurar claramente establecida en los Presupuestos de la entidad determinándose con los destinatarios de la misma y no al margen de éstos. Todo ello exige, junto al pleno reconocimiento del principio de transparencia, una correcta política de comunicación y explicación del paquete retributivo, las posibilidades que ofrece éste, las posibilidades de incremento de dicha retribución por el empleado, etc...

Pero, además, ello implica necesariamente la articulación de procedimientos para la revisión retributiva de los puestos de trabajo a través de sistemas claros y objetivos y con garantías de imparcialidad en la decisión sobre los mismos.

A este respecto, es preciso hacer referencia a la necesidad de reforzar los mecanismos que eviten la creación artificial de unidades orgánicas, el cobro por prestación de servicios circunstanciales en entidades instrumentales en la mayoría de los casos vedados por la legislación de incompatibilidades (organismos autónomos, entidades públicas, etc...) y la utilización indiscriminada de fondos sociales para compensar salarios inferiores, ya que dicha política si no se realiza con prudencia y la necesaria medida, puede provocar que, de nuevo en el ámbito de la función pública española, instauremos la tradicional tendencia de los sobresueldos -en este caso revestidos de ayuda social o de compensación por servicios prestados en organismos de la propia Corporación-, con los viejos hábitos, es decir, la falta de transparencia y la ruptura de la necesaria equidad retributiva.

Por ello, y porque ésta es la tendencia generalizada tanto en el ámbito público como en el privado, inclusive a efectos fiscales, los fondos sociales han de considerarse componentes del sistema retributivo en un sentido amplio que han de manejarse en conexión con éste y poniendo especial hincapié en salvaguardar la equidad del sistema. No pueden ni deben estas ayudas simplemente servir para compensar los salarios inferiores de forma tal que finalmente se compensen las legítimas diferencias salariales con el efecto contraproducente que ello puede producir, sino que, incluso, en muchas ocasiones debieran de servir como retribución extrasalarial de los puestos de trabajo de carácter directivo y no excluirlos. Por supuesto, sin olvidar claro está, los criterios sociales que también han de presidir la distribución de los fondos que lógicamente compartimos.

De mayor gravedad aún resultan los "sobresueldos" percibidos por ciertos funcionarios como consecuencia de la prestación de servicios adicionales a su puesto de trabajo en entidades instrumentales dependientes de la entidad local matriz (que en la mayoría de los casos se prestan en el mismo horario del puesto de trabajo principal). Junto a su ilegalidad en la mayor parte de los supuestos (en muchos casos son encubiertos como

complemento de productividad, indemnizaciones por razón de servicio o gratificaciones por servicios extraordinarios), se une la quiebra de la transparencia del sistema salarial y de la necesaria equidad.

Tampoco debe olvidarse que, en la mayor medida posible, los sistemas retributivos han de conseguir la participación de los empleados en la determinación del mismo. El sistema retributivo no se hace para los funcionarios públicos, sino con éstos, es decir, con su participación y contribución en la aplicación y desarrollo del mismo. La puesta a disposición de éstos de la más amplia información, su conocimiento de la política retributiva, los sistemas de implantación y los procedimientos materiales y jurídicos a través de los cuales se aplica el salario a percibir son más que un riesgo un componente del éxito del éste. Y ello a pesar de que, lamentablemente, no haya sido éste el criterio comúnmente seguido. La clave radica, pues, en pasar de una estrategia de confrontación, a una cultura común, compartida por la representación sindical, los empleados y las Administraciones públicas, de colaboración y cooperación en el diseño, mantenimiento y gestión del sistema retributivo.

De esta forma, y en principio, debe de ser un sistema al que debe otorgarse publicidad incluyendo las cuantías en las relaciones de puestos de trabajo y en las normas presupuestarias y estableciendo garantías para hacer efectiva la obligación del conocimiento público, y específicamente de los representantes sindicales, de complementos ligados al desempeño o remuneraciones que compensen el trabajo extraordinario realizado fuera de la jornada normal de trabajo.

e) Dignidad y suficiencia del salario y su conexión en el empleo público con otras variables macroeconómicas.

El derecho de retribución es una característica intrínseca, permanente y habitual a la condición de empleado público con lo que el derecho adquiere tres características: obligatorio, suficiente (derivado inclusive de la prescripción constitucional del artículo 35 que establece un principio de remuneración suficiente), periódico y en el que no pueden establecerse diferenciaciones por razón de sexo o cualquier otra razón que no encuentre justificación razonable.

La retribución de los empleados públicos por ello, en todos los niveles y escalas, ha de ser digna y suficiente para el mantenimiento de un nivel de vida adecuado. Dicha conclusión se refuerza en la medida en que dicha propuesta no resulta ser, al fin, sino también una consecuencia de la imparcialidad e independencia que ha de inspirar las funciones de un empleado público y que, por ello, exige también en cuanto a la cuantía las características indicadas si de verdad apostamos por una burocracia profesionalizada e independiente con dedicación a la función pública que sirven. Se ha de valorar, sobre todo en aquellos sectores que prestan servicios y bienes esenciales, que la lealtad y dedicación que ha de exigirse al empleado público tengan como contraprestación una retribución acorde a su categoría y responsabilidad.

No obstante, una retribución digna y suficiente no puede olvidar la conexión del salario en el sector público con otras variables macroeconómicas. Y es que, en efecto, en el campo público, y ello al menos es válido con carácter general, las decisiones sobre política retributiva no pueden atender, y así sucede en la mayor parte de los países de nuestro entorno, exclusivamente a cuantificar una contraprestación por el trabajo desarrollado, sino que muy al contrario existen diversas variables que influyen decisivamente en la fijación del nivel retributivo y, en concreto, una esencial que no es otra que el establecimiento de límites al incremento retributivo dada la repercusión de los salarios del sector público en el conjunto de la economía, su valor orientativo en el sistema de negociación colectiva, la salvaguarda de una cierta coherencia, igualdad y solidaridad en el salario público, etc... lo que ha sido, como es suficientemente conocido, ratificado como competencia estatal por nuestro tribunal constitucional. Pero tan importante como la anterior, lo que ya viene garantizado por el propio EBEP, será que la cuantía retributiva guarde una cierta equidad con las organizaciones públicas y privadas del entorno.

La propia política incrementalista de conexión del salario exclusivamente al nivel de inflación también exigiría un cierto replanteamiento, al menos en determinados sectores del empleo público que se desenvuelven de forma cercana al mercado o que tienen a su cargo el ejercicio de funciones directivas, en que las revisiones salariales debieran conectarse también con otras variables como la productividad y la consecución de objetivos previamente fijados en el sector público donde se desarrollan.

f) La retribución debe responder al principio de equidad y estar presidida por el principio de igualdad.

No hay norma jurídica alguna, mucho menos el artículo 14 de la Constitución, en virtud de la cual todas las categorías de empleados públicos, inclusive con igual titulación según la clasificación tradicionalmente adoptada en nuestro sector público, hayan de tener asignada una retribución idéntica, pues la unidad de título, por sí sola, no asegura la identidad de circunstancias en que se desenvuelve la prestación de los servicios ni que éstos tengan idéntica consideración, ni es tampoco el único elemento que el legislador puede tomar en consideración para la retribución de los servicios prestados, pudiendo matizarse la igualdad, entre otros criterios, con tres que destacamos a continuación: en primer lugar, con el principio de proporcionalidad, en forma decreciente, a fin de garantizar una remuneración digna y adecuada a todos los puestos de trabajo y no sólo a los superiores; en segundo lugar, con el esfuerzo para el cumplimiento de las funciones atribuidas al puesto de trabajo; y en tercer lugar, pero no menos importante y prácticamente inédito en nuestro sistema de función pública, con la consecución de competencias y habilidades que resultan útiles a la organización en que se prestan los servicios.

Consecuencia de lo cual es, y es que a pesar de la obviedad es necesario matizarlo, que el principio de igualdad en el sistema

retributivo no implica igualdad de retribución, sino la retribución en función de la aportación del empleado a la organización, a la complejidad de las funciones que lleva a cabo, a que todos los empleados públicos tengan una retribución digna y suficiente y a la necesidad de profesionalizar y dotar de expertos adecuados la gestión del sector público.

En efecto, las retribuciones en la función pública han de orientarse, a fin de no provocar frustración y servir a los objetivos de servicio a la ciudadanía que le están encomendados, a guardar el necesario equilibrio interno dentro de la estructura retributiva de cada organización sin desconocer tampoco el marco externo en que se desenvuelven nuestras Administraciones públicas con relación al mercado y también respecto de otras Administraciones públicas como ya hemos hecho referencia. Es decir, y por resumirlo en un principio básico, el sistema ha de garantizar una suficiente equidad interna y externa.

De esta forma, la igualdad en el sistema retributivo se conecta con la equidad y, ésta última según se ha aludido, tiene un doble aspecto: hacia la organización, y, desde este punto de vista, la remuneración ha de ser equilibrada a la aportación del empleado a la organización; y con relación al resto del sector público y privado, definiendo los distintos sectores de actividad de la organización y comparándolos para corregir cualquier disfunción que no esté suficientemente justificada.

La consecución de estos objetivos requiere, en el ámbito de la equidad interna, hacer una valoración adecuada de los puestos de trabajo, una adaptación de las personas a los puestos y estructurar un sistema salarial que traduzca económicamente, en forma objetiva, esas valoraciones. Y ello precisa del ineludible esfuerzo de estructurar herramientas metodológicas de clasificación de los puestos de trabajo que ordenen la importancia específica de los distintos cargos, tarea nada fácil y en la que es preciso encontrar la diferencia equitativa adecuada entre los distintos empleos; requiere, asimismo, una adecuada agrupación de puestos a efectos retributivos; exige el establecimiento de escalones retributivos asignando el valor monetario a cada escalón con un límite máximo y mínimo; y requiere asimismo, y por último, la definición del criterio de variación del salario dentro de sus límites.

La equidad externa, por su parte, exige que las remuneraciones sean satisfactorias respecto de las que perciben otros empleados del mismo mercado laboral o con las mismas o equivalentes funciones. Y aquí tampoco se puede improvisar. También dicho aspecto exige un esfuerzo de definición sobre el nivel retributivo en el que la organización desea situarse sobre la base de los objetivos que persigue, delimitar el mercado público y privado de referencia para los distintos profesionales de la organización, obtener información sobre los salarios del mercado delimitado para cada tipo de puestos (de aquí la importancia de que se estructuren observatorios de políticas retributivas en el ámbito público que emitan informes y recomendaciones), y exige, por último, calcular el desfase entre la organización y el mercado

delimitado planificando medidas correctoras de las deficiencias detectadas.

g) La retribución ha de venir matizada plenamente por el Principio de Proporcionalidad.

Es decir, la retribución ha de conectarse necesariamente con el régimen de dedicación, jornada efectivamente desempeñada y el tiempo de servicios prestados. En nuestro sistema de empleo público es bien reciente la plena aceptación del mismo, pero, en la actualidad, se avanza plenamente en su aceptación (régimen retributivo de la jornada, pagas extraordinarias, devengo de las retribuciones, huelga, etc...) y lógicamente ello no es, en último término, sino una consecuencia específica del principio de equidad al que ya hemos aludido.

2º Consideraciones de carácter específico atinentes al desarrollo de las previsiones contenidas en el EBEP.

Entre otras se pueden señalar las siguientes, a los efectos, del desarrollo del EBEP que se realicen:

1º Debe tenerse muy en cuenta dos elementos de cierto interés: una estructura retributiva debe evitar, en la mayor medida posible, ser compleja, poco transparente y desconocida para los destinatarios de la misma en cuanto a los criterios de progresión en el sistema como se expuso más arriba. Quiere decirse con ello que la regulación autonómica que en su día se dicte debería evitar, de un lado, que se multipliquen a nivel local el establecimiento indiscriminado de nuevos conceptos retributivos, pero, de otro, debe impulsar y posibilitar que las entidades locales dispongan de un margen de maniobra suficiente para definir su propia política retributiva, en un marco que permita una cierta homogeneidad del sistema, mediante el establecimiento de principios, criterios, límites y mecanismos de aplicación de los distintos conceptos que integran la estructura retributiva.

2º El incremento de coste del sistema, caso de producirse, debiera realizarse siempre como criterio general a favor de retribuciones variables como el complemento de productividad o la obtención de competencias.

3ª Las retribuciones ligadas a la carrera administrativa (como se sabe cabe ahora establecer carrera administrativa horizontal, vertical o combinar ambas a la vez lo que no debe llevar a pensar que existen varios tipos de carrera, sino una sola carrera en que la progresión puede establecerse por distintas vías), y sin perjuicio del reconocimiento de un cierto margen de definición por cada entidad local, deberían moverse en un marco que no determine una total estancamiento de cada entidad local y la imposibilidad de homologación con otras entidades locales del ámbito territorial autonómico, no tanto en lo que se refiere a la cuantía de dichos complementos que también pudiera ser conveniente en ciertos supuestos, sino al sistema de grados o niveles que, en su caso, se establezcan. Desde este punto de vista el complemento que se dirija a retribuir

dicho factor deberá establecer, a su vez, dos modalidades: la que retribuya la progresión horizontal (en virtud del sistema de grados o categorías) y la vertical (en virtud del sistema de puestos de trabajo ocupados) entre las que, además, habrá de mantenerse una cierta homogeneidad. Y en su caso, lo que me temo resultará más complejo, aquellos supuestos que combinen ambas posibilidades de carrera.

Deberá cuidarse evitar peligros, como la mayor o menor rapidez en la progresión, si se decide el establecimiento simultáneo de los dos tipos de carrera horizontal y vertical y que será preciso articular la conexión entre una y otra. En definitiva, parece aconsejable concebir el sistema de carrera como único, sin perjuicio de que la progresión en el mismo se realice a través del desempeño de puestos de trabajo singularizados o no.

4º En cuanto al complemento de puesto, y los factores que se contemplan en el mismo, se ha de evitar que los mismos vuelvan a retribuir lo que ya es objeto de retribución en virtud del complemento al que con anterioridad nos referimos, y en todo caso será preciso garantizar su necesaria conexión con éste cuando proceda, por lo que habrá de cuidarse especialmente la regulación que, en su caso, se realice de factores tales como la especial dificultad técnica o la responsabilidad a fin de evitar la experiencia, ya acontecida en el todavía vigente sistema retributivo, de ciertos solapamientos entre el complemento de destino y el específico.

Adicionalmente, y de forma complementaria, se debería realizar un esfuerzo en la definición de los distintos factores que compongan el mismo, a fin de facilitar su necesario deslinde de otros conceptos retributivos, y en su caso establecer límites y requisitos respecto de cada uno de los factores que compongan finalmente dicho complemento en cada ámbito territorial autonómico.

En el mismo sentido, no estaría de más incluir el factor "competencia", sino se quieren establecer nuevos conceptos retributivos, como un elemento de retribución en este complemento lo que permitiría a las entidades locales, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, perfiles profesionales o instrumento equivalente, poder incluir en determinados puestos destrezas, habilidades o conocimientos necesarios para la consecución de los objetivos de cada una e incentivar su obtención por los empleados públicos locales que prestan dichos puestos de trabajo y en los que no se contemple como requisito de acceso a los mismos (imaginemos, por poner un ejemplo sencillo, idiomas como el inglés en puestos de trabajo de atención al público).

5º La regulación que se realice del complemento de productividad debe evitar errores pasados como ligarlo a la extensión de la jornada de trabajo, su aplicación generalizada y sin criterio alguno, o su desconexión con la evaluación del desempeño. Su carácter periódico, de cuantía variable y no consolidable, que debe quedar claramente establecido, determina que puedan establecerse criterios de diferenciación con el complemento

de carrera horizontal y mantenga su característica de principal dinamizador del sistema salarial.

Este complemento, al contemplarse en la actual estructura, puede ser objeto, con el objetivo de dotarse de una cierta experiencia, de la puesta en marcha de experiencias piloto hasta tanto se realiza la correspondiente regulación.

En cualquier caso, y siendo lo cierto que, sin perjuicio de considerar valiosa su incorporación como un elemento obligado del sistema salarial, se hace preciso realizar algunas consideraciones derivadas de las distintas experiencias ya realizadas en su implementación:

* La evaluación que se realice para su implementación ha de ser necesariamente, y en la medida de lo posible, a través de indicadores medibles y globales.

* Para que un modelo de este tipo sea verdaderamente eficaz en la incentivación del rendimiento, deben darse dos circunstancias fundamentales:

- Que el volumen global de incentivo sea significativo con respecto a la totalidad de las retribuciones y sensible (tanto al alza como a la baja) a los resultados del órgano evaluado. Esta condición presenta a su vez dos dificultades: las restricciones presupuestarias, que pueden limitar los resultados económicos del modelo, y las presiones por parte de los departamentos afectados para minimizar el recorte los años en los que los resultados experimentan caídas significativas.

- Que los criterios de distribución y los importes individuales acreditados a los funcionarios, estén en relación con su participación en la consecución de los resultados. Esta circunstancia tiene como principales problemas la dificultad para medir, según qué tipo de trabajo, el rendimiento individual y su relación con los resultados obtenidos, ya que no toda actividad es fácilmente mensurable, y la "tentación" de pactar criterios de distribución lineales o proporcionales al nivel del puesto de trabajo.

* Por otra parte, debe considerarse que la incentivación económica puede ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento general si éste no es ya muy elevado, o para hacer frente a una sobrecarga de trabajo concreta, pero nunca puede ser un sustituto para desequilibrios de plantillas (en número o tipo de efectivos).

6º Defender un amplio margen de actuación a las entidades locales en lo que se refiere a los conceptos y la cuantías de las indemnizaciones por razón de servicio y las gratificaciones por servicios extraordinarios (sin perjuicio de establecer límites a estas últimas).

7º Valorizar y ofrecer algún tipo de regulación, ciertamente con un amplio margen de definición a las entidades locales, a retribuciones extrasalariales habitualmente presentes en Acuerdos y Convenios, carentes de límite y criterios de aplicación algunos

en la actualidad y que pueden suponer dos tipos de peligros: ruptura de la equidad interna en el sistema y la burla de los límites establecidos para el incremento retributivo.

8º Establecer algunos criterios y límites en cuanto a la retribución de personal eventual, directivo y de los funcionarios en prácticas.

9º Articular un sistema retributivo para el personal laboral, aquí sí que en cada entidad local vía negociación colectiva, idéntico al del personal funcionario (según lo que ya expusimos).

Una vez decidida la regulación deberán abordarse dos previsiones: la primera, contemplar, de forma más detallada que se realiza en el EBEP (Disposición Transitoria Primera), el tránsito de un sistema a otro pudiendo hacerse uso de periodos transitorios y del establecimiento del correspondiente complemento, causas de absorción del mismo, etc...; de otro lado, prever la aplicación del mismo evitando el pernicioso efecto del cambio de denominación sin cambio de contenido y orientación que se le otorgue al sistema para lo que resulta clave la asistencia técnica a las entidades locales lo que refuerza las propuestas que se realizan en el presente estudio en torno al papel que puedan jugar las Diputaciones Provinciales en este campo.

5.3 La carrera administrativa de los empleados públicos locales.

Como la temática anteriormente analizada, y dado el modelo de empleo público subyacente a la reforma del empleo público impulsada por el EBEP, es este un punto diferido por dicho texto legal en cuanto a su vigencia a que se produzca la legislación de desarrollo. Del mismo modo, por tanto, en el momento presente tan solo es posible realizar algunas propuestas que pudieran incidir en la regulación que del mismo se haga a nivel autonómico y que salvaguarden, a la vez, el necesario margen de definición a las entidades locales.

A la vista de dicha regulación, y en relación a sus posibilidades de actuación en este campo dado lo expuesto más arriba, son sin duda limitadas aún más, si cabe, que en el punto anterior. En efecto, hasta tanto se dicten la legislación de desarrollo son reducidas las posibilidades de éstas, más allá de iniciar estudios dirigidos a conocer las formas de prestación de los distintos servicios, las potencialidades de su actual plantilla y su adecuación a los nuevos retos que éstas han de enfrentar, su probable evolución en un futuro, etc... y, en general, todas aquellas cuestiones que puedan ser útiles de cara a ser objeto de la definición concreta de la promoción profesional en cada entidad local estableciendo las distintas rutas de carrera que podrían establecerse y su necesaria planificación. Y no es poco, debemos añadir, si tenemos en cuenta la enorme improvisación que, en este campo concreto, se ha realizado en los últimos años.

Otra cosa, bien distinta, serán sus posibilidades de actuación mediante su participación en la elaboración de las normas autonómicas que se refieran específicamente a este punto.

Desde este último punto de vista, y dada la heterogeneidad de las entidades locales, cabe ya adelantar una primera opinión. Las posibilidades abiertas por el EBEP permiten atender a esas singularidades y la futura regulación autonómica debería huir de establecer un único modelo de aplicación a las entidades locales que no tuviera en cuenta este punto. Pero de nuevo en este punto se plantea el necesario equilibrio entre la diversidad y la uniformidad y, por ello, lo dicho no quiere decir que, de forma complementaria, la legislación autonómica no deba ofrecer un marco común que permita la identificación de la progresión en la carrera en las distintas entidades locales y, asimismo, la movilidad interadministrativa entre las mismas.

A la vista de estas premisas, se pueden realizar algunas propuestas:

1) La opción entre carrera horizontal o vertical, o la posibilidad de combinar ambas, debe mantenerse y la opción entre las mismas debe corresponder a cada entidad local, lo que permitirá, según lo ya expuesto, atender las expectativas que en este punto se puedan plantear por entidades locales pequeñas y medias donde la carrera horizontal puede ser una buena solución para dar respuesta a las expectativas de ascenso del personal a su servicio sin que éste haya de abandonar dicha entidad local para atender sus expectativas de promoción profesional.

2) Esa primera opción implica la necesaria estandarización de escalones de carrera profesional horizontal, el establecimiento de requisitos, límites y efectos de éstos por la legislación autonómica con el reconocimiento, asimismo, de un amplio grado de determinación por parte de cada entidad local.

3) Carrera profesional horizontal y vertical, en aquellas entidades locales que así la prevean conjuntamente, deben estar, asimismo, 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” y, por el contrario, debería valorarse hasta qué punto se puede descender en la misma como consecuencia de motivos disciplinarios.

4) El ascenso en la carrera profesional debe evitar que la antigüedad –no necesariamente es asimilable a la experiencia adquirida- o la formación sean los factores decisivos para la progresión en la misma. La evaluación del desempeño ha de ser un factor determinante, y requisito ineludible para la progresión en la misma, y habría de dejarse la posibilidad por parte de cada entidad local de introducir otros factores de progreso en la carrera (como las competencias).

5) Tal cual se configura en la Ley la viabilidad de la carrera profesional difícilmente podrá articularse por otra vía que no sean los Cuerpos o Escalas, sin perjuicio de que el desempeño de

puestos singularizados permita, a su vez, realizar la adecuada progresión en el sistema de carrera horizontal por lo que, de nuevo, se apunta que en caso de combinación de ambas la visión ha de ser que existe una única carrera administrativa con distintas modalidades de progresión en la misma.

6) Se hace preciso clarificar el régimen de la promoción interna, definiendo el alcance de ésta tanto de las previsiones establecidas en el artículo 18 como en las Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª y Disposición Adicional 10ª y asegurar su conexión con el sistema de carrera (requisitos y su eventual exención, procedimiento, pruebas, correlación entre los distintos grupos y subgrupos a estos efectos, etc... cuestiones todas que, como se sabe, han planteado problemas en su ejecución práctica). De forma complementaria, deberá valorarse la subsistencia de la Disposición Adicional 25ª de la LMRFP.

7) En todo lo referente a este punto será clave determinar el tránsito de un sistema a otro de carrera administrativa (advirtiendo, desde este momento, que puede penalizarse a aquellas entidades que hayan operado adecuadamente en el sistema vigente) y el sistema de derechos adquiridos derivados de la implantación del nuevo sistema (Disposición Adicional 9ª EBEP).

8) De nuevo, y en lo que se refiere a este punto, pensamos que en lo posible debe asimilarse al personal en régimen laboral dejando la vía abierta a ésta (como de hecho ya ocurre en múltiples Convenios).

Por último, a una cuestión debemos referirnos y es que, como en casos anteriores, la gestión de la carrera profesional requiere una alta capacidad de gestión en materia de RRHH, hoy inexistente en la mayoría de las entidades locales, lo que de nuevo pone sobre la mesa el papel de instituciones supramunicipales que puedan asistir técnicamente a las entidades para su implementación creando modelos tipos de carrera en entidades locales pequeñas y medianas, estableciendo marcos de actuación en una negociación colectiva supramunicipal, asistiendo en la evaluación del desempeño, posibilitando la existencia de una formación para la carrera profesional, etc...

5.4 Provisión de puestos de trabajo y movilidad interna y externa de los empleados públicos locales.

1º Provisión de puestos de trabajo.

Las experiencias acumuladas en esta materia, tras más de dos décadas de provisión de puestos de trabajo y las propias posibilidades de carrera que abre el EBEP, aconsejan, en este punto, algunas propuestas que deben comenzar por hacer referencia como primera prioridad al abandono de las malas prácticas que su utilización ha deparado (no convocatoria regular de concursos, masiva utilización de la libre designación en supuestos no suficientemente justificados y de las formas provisionales de provisión de los puestos de trabajo, deficiente utilización de los méritos para acceder a los puestos de trabajo, etc....).

Ha de reiterarse que, como en otros supuestos del sistema de gestión de recursos humanos a los que se está haciendo referencia, muchos de los problemas existentes radican, más que en el acierto y la perfección técnica de las normas que lo regulan que resulta obvio que también, en la correcta aplicación de las mismas. Y, simplemente, superar las patologías ya conocidas supondría un gran salto adelante en esta materia.

Quiere decirse, con esta previa reflexión, que acometer una reforma en este punto pasa, en primer término y como sucede en materia de acceso al empleo público que, precisamente por ello, se basa en idénticos principios (artículo 78.1 EBEP), por un cambio en la cultura de su aplicación y por tener, de forma previa a la ejecución de los distintos mecanismos previstos para su aplicación, un buen análisis de los puestos de trabajo de cada entidad local, huyendo de automatismos y análisis estandarizados donde la singularidad así lo exija, y de los requisitos, habilidades, competencias y destrezas que requiere el ejercicio de los mismos. Esta actuación, simplemente y en sí misma, ya abre y hasta tanto se aprueba la legislación de desarrollo, un amplio espectro de posibilidades de acción de los entes locales que, atendiendo a la nueva perspectiva que subyace al EBEP, deberían emprender un buen estudio organizativo –no ligado exclusivamente a la estructuración política de la entidad y no condicionado por ésta (me refiero, en concreto, en la creación de áreas organizativas en base al establecimiento de delegaciones políticas)-, base de la futura organización administrativa plasmada en la relación de puestos de trabajo o instrumento similar, que indique, para atender a las competencias y a los servicios que se prestan o han de prestarse, los puestos de trabajo, singularizados o no, necesarios y muy especialmente para los primeros el perfil profesional de desempeño necesario.

Ese documento, de alto perfil técnico, y que sería en definitiva la base de una eventual planificación de RRHH, y en el que para municipios de pequeña y mediana entidad podrían establecerse algunos modelos tipo con la necesaria flexibilidad y adaptabilidad a cada entidad, exige también, habremos de reiterarlo de nuevo, en numerosas entidades pequeñas y medias la asistencia técnica al carecer de expertos en dicha materia.

Dicho esto, y las posibilidades que abre dicha reflexión para empezar el trabajo de cara a la implementación del EBEP en cada entidad local, conviene hacer referencia, de nuevo, en este punto a que es ésta una materia diferida en su aplicación a la aprobación de la normativa de desarrollo autonómica (Disposición Final Cuarta EBEP) por más que los destinatarios de la regulación no sean los legisladores de desarrollo en algunos supuestos sino cada Administración pública (artículo 81) y, por tanto, también resulta relevante sugerir algunas cuestiones que pueden ser de utilidad a fin de tener presente el interés local en la futura regulación.

Por de pronto, no estaría de más reflexionar sobre algunos de los puntos que, sugeridos por la Comisión de Expertos en esta materia, no fueron, sin embargo, finalmente recogidas en el texto del EBEP y que pueden ser de utilidad para evitar algunas

de las patologías más frecuentemente detectadas en materia de provisión de puestos de trabajo.

Desde este punto de vista se sugiere la necesidad de tener en cuenta determinadas cuestiones que deben servir para corregir las patologías más frecuentemente detectadas tras años de aplicación de esta materia en las entidades locales:

1º En primer término, y con carácter general para todo este apartado, se hace preciso abordar la regulación de las áreas funcionales o instrumentos similares que permitan abordar todas aquellas cuestiones organizativas específicas que requiere el desempeño de puestos de trabajo y la flexibilidad en la movilidad del personal, habilitando la posibilidad de establecer exclusiones, los supuestos de movilidad entre las mismas, teniendo en cuenta su repercusión en la valoración de la experiencia profesional, etc....

2º La regulación de desarrollo del concurso de provisión de puestos de trabajo, amén de prever la existencia de eventuales modalidades de éste y algunas reglas en cuanto a la elección de éstas, debiera incorporar un procedimiento de valoración de elementos a tener en cuenta que no agotase la posibilidad de las entidades locales de establecer otros complementarios, eso sí estableciendo limitaciones a la puntuación desproporcionada de méritos e insistiendo en la exigencia de capacidades/ aptitudes para aquellos puestos de trabajo que así lo requieran (dotes de dirección y coordinación, por ejemplo), pero también simplificando, dotando de mucha agilidad, y haciendo descansar en criterios muy objetivos, la provisión de puestos no singularizados.

3º De nuevo, y como en el caso del acceso al empleo público, el establecimiento de garantías para hacer efectiva la profesionalización y especialización del órgano llamado a decidir serán vitales para conseguir los resultados que se pretenden y no pueden confundirse éstas, aunque en ocasiones sean pertinentes, con la pertenencia al cuerpo/escala del funcionario, la titulación o el trabajo en el área funcional correspondiente.

4º El establecimiento de garantías de los empleados públicos, en el caso de ceses en los puestos de trabajo desempeñados, no debe hacerse a costa de la necesaria flexibilidad que termine comprometiendo las potestades de autoorganización de cada entidad local.

5º En cuanto a la libre designación sería conveniente recuperar algunas de las reflexiones realizadas por la Comisión de Expertos (tiempo mínimo de desempeño), siendo también que esta materia va muy conectada a la regulación que finalmente se realice de la Dirección local. En cualquier caso, y siendo estos puestos de trabajo pertenecientes al nivel profesional, no debe confundirse discrecionalidad con arbitrariedad y, específicamente, el cese en estos puestos debe ir ligado, junto a la pérdida de la confianza como elemento que le es propio, a algún tipo de criterio objetivo (evaluación del desempeño).

6º La regulación que se realice de las previsiones del artículo 81.2 y 3 en relación a otras formas de provisión de los puestos de trabajo (adscripciones provisionales, comisiones de servicio, traslados forzosos y voluntarios, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos) debe, por un lado, abrir un espacio de regulación y autoordenación a las entidades locales que es un objetivo propio del EBEP que llama en este punto a las Administraciones públicas y no, en exclusiva, al legislador de desarrollo (no se trata, en suma y en un importante número de supuestos incluidos en los mismos, sino de una materia típicamente organizativa y de atención a necesidades en la prestación de los servicios), pero, por otro, también debe establecer determinadas garantías en orden, tanto al respeto a los derechos de los empleados públicos, como a que no terminen convirtiéndose de facto en la forma ordinaria de provisión con vulneración de los principios que rigen la materia lo que exigirá, a nivel autonómico en la legislación de desarrollo y a nivel local en uso de su potestad reglamentaria, una regulación de los mismos.

2º Movilidad interna y externa de los empleados públicos locales.

La movilidad de los empleados públicos locales no debe ser concebida exclusivamente como un derecho de éstos, menos como un derecho absoluto. De hecho tiene como reverso de la moneda el afectar muy decisivamente a la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y su correlativo derecho a asignar recursos humanos a los distintos servicios y dependencias.

De hecho, su consagración sin los límites necesarios y con las precauciones de rigor podría producir enormes desajustes en las plantillas de personal de las entidades locales y la imposibilidad de dotar de una cierta coherencia a la gestión del personal de éstas. Algo de esto ha venido ocurriendo, y aún sigue sucediendo, en numerosas organizaciones públicas que, a pesar de contar con suficientes dotaciones de personal, se enfrentan a rotaciones de personal que dificultan la adecuada gestión de los servicios. Y ello por lo que se refiere, tanto a la movilidad interna como externa. Piénsese, tan solo y por poner un ejemplo referido al último supuesto, en aquellas entidades locales alejadas de núcleos de población importantes y las dificultades que éstas encontrarían en mantener una cierta estabilidad en las plantillas; cuestión, por demás, necesaria para otros procesos de gestión de RRHH y la propia prestación de servicios de la entidad, si no se estableciesen determinadas precauciones en la movilidad externa de su personal.

Dicho ello, lo cierto es que el EBEP abre la posibilidad de que, teniendo a la vista las distintas singularidades locales, se aborde la regulación de esta materia en sede local sin olvidar las eventuales previsiones que realice el legislador de desarrollo que, por ello, sin olvidar los derechos de los funcionarios, no puede hacerse depender en exclusiva de esta óptica con

grave quebranto de las potestades de autoorganización de las entidades locales.

De nuevo, y desde este punto de vista, la clave será el encuentro del punto de equilibrio necesario entre estos derechos. De la Administración, derivados de su potestad autoorganizadora y la mejor atención a los servicios que ha de prestar, y los derechos y expectativas de promoción profesional que se derivan del estatuto funcionarial. El EBEP, desde esta posición, ha consagrado unas mayores posibilidades de acción para las entidades locales, para cada entidad local, en esta materia que no deben desaprovecharse, sin perjuicio, como decimos, de establecer las necesarias prevenciones.

Ya algo se ha referido, a propósito de los concursos de puestos de trabajo no singularizados, que deberá completarse con previsiones específicas respecto de las alusiones que respecto de este punto contiene el artículo 69 y 81.1 EBEP, relativas a la planificación estratégica de RRHH y la eventual provisión de traslados limitados a áreas o sectores determinados. Pero la regulación de la movilidad voluntaria, no resulta ser sino el envés de la movilidad forzosa a la que el EBEP ha dedicado, específicamente, el artículo 81.2 habilitando a las Administraciones públicas a su ejercicio, con unas mínimas reglas de respeto a los derechos de los funcionarios, que deberán completarse con alguna regla de prioridad en la elección de los empleados afectados (muy específicamente cuando afecten al derecho de residencia).

Otras consideraciones sugiere la movilidad externa de los empleados públicos cuya regulación final dependerá, en su intensidad, de la mayor o menor interiorización de la función pública local en el ámbito territorial autonómico lo que facilitará la aplicación de los Convenios de Conferencia Sectorial sobre los que descansa la articulación de las necesarias homologaciones para que éstas puedan hacerse efectivas. De nuevo este punto incide en la responsabilidad a que está llamado el legislador autonómico a la hora de abordar la legislación de desarrollo del EBEP y el establecimiento por ésta de mecanismos organizativos, de coordinación en el ámbito autonómico y cooperación en el ámbito provincial, que puedan hacer efectiva esta movilidad entre Administraciones públicas utilizando, en el caso de Comunidades Autónomas pluriprovinciales, a las Diputaciones Provinciales como instancias de ejecución privilegiadas de las políticas de selección, formación y desarrollo del personal al servicio de las entidades locales de su territorio. Pero a ese punto nos referiremos, con más detenimiento, al final de este estudio.

3º El personal laboral.

De nuevo, en este punto, y a salvo de las específicas previsiones limitativas que pueda contener el Estatuto de los Trabajadores en esta materia, la negociación colectiva deberá tender a establecer mecanismos equivalentes o, como propiamente indica el EBEP, remitirse por defecto directamente a la regulación establecida para los funcionarios de carrera.

5.5 La concreción de la ética pública y las incompatibilidades en el empleo público local.

1º Introducción: los códigos de conducta en el sector público.

La reputación de las instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino también y de forma decisiva de la conducta de quienes sirven a la organización, es decir, del conjunto de responsables políticos y personal profesional que hace efectivas las políticas de la organización. Y esta, para garantizar la legitimidad de la actuación administrativa, debe sustentarse en los principios éticos y morales en los que se basa la "vocación de servicio" a fin de salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa les ha sido asignadas. No se trata, por tanto que también, de la protección en forma exclusiva del erario público sino, fundamentalmente, de la protección de la "confianza pública", de la seriedad y rectitud en el ejercicio o la realización de acciones en el marco de los deberes y responsabilidades del estado. Y para la consecución de este objetivo no basta con que el funcionario público cumpla con la ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos, aún en el caso de que esta no lo exija. Además del concepto de legalidad, hoy se impone el neologismo *accountability* como nota esencial en el ejercicio de la función pública.

Su recepción en textos normativos, además de los motivos subyacentes en países con otra tradición constitucional y en los que existe una importante ósmosis entre el sector privado y el público, tiene un claro impulso en la lucha por la transparencia y contra la corrupción y ha sido precisamente la preocupación por este punto la que ha llevado a su plasmación en normas legales en numerosos países. De hecho el principal problema a resolver, tal cual ha detallado la OCDE, es la solución a los conflictos de intereses, aunque lo decisivo en éstos es más que la regulación contenida en el EBEP establecer procedimientos para identificar y gestionar los conflictos de intereses cuando se plantean.

Siguiendo a Villoria Mendieta (2000), y refiriéndonos al sector público, se pueden clasificar los códigos de conducta, en función de dos criterios principales:

a) Generales, cuando se apliquen a todas las organizaciones públicas de un Estado, y particulares, cuando se apliquen sólo a una de ellas. Es perfectamente compatible que ambos códigos coexistan. Nada obsta a que se superpongan, en su vigencia, un código general, aplicable a todas las organizaciones de un Estado y otro particular, elaborado sólo para una organización en concreto.

El Derecho Comparado nos ofrece ejemplos de códigos generales, como el de la OCDE de 1.997; en Estados Unidos, la Orden Ejecutiva 12.674, de 12 de abril de 1.989, modificada por la Orden Ejecutiva 12.731, de 17 de octubre de 1.990 y,

en el Reino Unido, el Civil Service Code, de 1.995, compatible con los códigos de agencia, de carácter particular.

b) Normativos, cuando se trate de códigos prohibitivos y prevean sanciones disciplinarias, y orientadores, cuando su contenido sea de cumplimiento voluntario.

El código de conducta norteamericano tiene carácter normativo, mientras que otros, como el de Noruega, lo tienen orientador.

De esta forma, estas iniciativas se integran y se inspiran en un proceso avanzado de Ética Pública que se ha desarrollado en las grandes Democracias e Instituciones del Mundo, mediante la implantación de Códigos de Ética y Conducta de los Empleados Públicos que recientemente han visto la luz en la Unión Europea, los EEUU, la OCDE, el Reino Unido y Portugal, entre otros. Y en nuestro propio país, bien que hasta ahora solo ha tenido un desarrollo muy específico en cuanto a los miembros del Gobierno y los Altos Cargos de la Administración del Estado.

Y por ello tras constatar que, en el ámbito del empleo público, algunos países, deudores de una tradición muy distinta a la nuestra y con una amplia intercambiabilidad entre el sector público y el privado y viceversa, han codificado también los principios éticos como un catálogo de deberes deontológicos, objeto de sistemas de autocontrol o de control corporativo o asociativo, la Comisión de Expertos estimó que, en países como el nuestro, los principios éticos se hacen presentes a través de la regulación legal de los deberes y obligaciones de los empleados públicos, cuya inobservancia tiene, por lo general, efectos disciplinarios. Ello sin perjuicio de su valor intrínseco, así como de otros efectos menos evidentes sobre la promoción profesional y la carrera. Y también sin perjuicio del control deontológico que puedan realizar, para sus propios miembros que sean empleados públicos, los colegios profesionales u otras entidades en el marco de sus respectivas funciones.

Como se ha expuesto, la Comisión era consciente de la importancia que los Códigos de Conducta plantean en la actualidad, y a éstos nos referiremos más adelante, y respecto de los mismos expresamente la Comisión señalaba que "Desde esta óptica, se han venido elaborando en muchos Estados y en organizaciones internacionales, códigos de ética y conducta de los empleados públicos, con un contenido bastante similar, pero con eficacia y consecuencias jurídicas muy diferentes en cada caso. La propia OCDE y el Consejo de Europa han impulsado la asunción de estos códigos por los Estados miembros de esas organizaciones, con la finalidad de fortalecer las relaciones e incrementar la confianza entre las instituciones públicas y los ciudadanos". Y añade, reconociendo su valor, que "ciertamente, la aplicación de tales códigos éticos y de conducta puede garantizar un mejor servicio a los ciudadanos y representar un factor adicional de competitividad, clave en toda sociedad moderna. Dichos códigos subyacen también a la idea de "buena administración" entendida como un derecho más de los ciudadanos, en

garantía de sus intereses legítimos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”.

Sin embargo, la postura de la Comisión ha diferido de la finalmente plasmada en el EBEP. Desde el punto de vista de la Comisión, junto a establecer los principios éticos y de conducta que informasen la materia, era preciso un catálogo básico de deberes más concretos, actualizados y específicos referidos a la relación de servicio. La perspectiva que late en el EBEP, aún no siendo sustancialmente diferente, es distinta pues parte, amén de solo hablar de deberes en el título del artículo 52, de considerar que los deberes de los empleados públicos han de ser considerados su Código de Conducta que se configura por los principios éticos y de conducta, que a su vez son informados por unos principios generales, que se señalan en dos artículos sucesivos dedicado uno, el que se dedica a los principios éticos, más que a configurar deberes específicos y completamente delimitados que también, a establecer líneas de buenas prácticas en relación al cumplimiento del servicio, mientras el segundo, el dedicado a los principios de conducta, configura, ahora sí, un listado más tradicional de enumeración de los deberes básicos de los empleados públicos aunque no adopte tal denominación.

Bien es cierto que, en ambos supuestos pero sobre todo en el primero, la utilización de cláusulas genéricas e indeterminadas, si bien hasta cierto punto comprensibles con el objetivo que se persigue y que es propio de este tipo de Códigos, pueden ulteriormente plantear algunas dificultades adicionales, sin perjuicio del carácter informador que sin duda tienen para el régimen disciplinario y la tipificación de las conductas establecida en el mismo dado lo abierto de muchas de sus cláusulas .

Lo cierto, sin embargo, es que en esta materia cabe hacer dos consideraciones: la primera que, como se ha expuesto, una finalidad primordial de los mismos es conseguir una resolución adecuada de los conflictos de intereses y ello hubiera exigido una nueva regulación de las incompatibilidades, recusaciones y abstenciones de los empleados públicos conexas a esta nueva visión; de otro, que el EBEP, aún con la perspectiva expuesta, no prohíbe su desarrollo normativo por lo que cabría plantear ciertas concreciones de éstos a través de la potestad reglamentaria de las entidades locales en esta materia sobre todo en lo que hace referencia a la conciliación entre las actividades públicas y privadas (es indispensable concebir las reformas que se realicen desde una perspectiva integral que contemple una triple perspectiva: incompatibilidades, régimen disciplinario, procedimiento administrativo y específicamente lo que se refiere a la abstención y recusación).

Como en tantas otras materias la actuación de las entidades locales, sin perjuicio de los desarrollos normativos que pueda producirse (tanto en materia de incompatibilidades al no haber sido abordada la reforma de éstas en el EBEP, como en las materias referidas que han de estar conexas, como a través de la propia legislación de desarrollo autonómica), no ha de quedar diferida a éstos y, tratándose de un tema con un fuerte

componente cultural, cabe programar y diseñar acciones en orden a hacer efectivos los principios y deberes recogidos en la legislación básica. En este orden de razonamientos, si bien parece necesario que la infraestructura normativa del proceso haya de completarse en dos campos (legislación de empleo público y procedimental), hasta tanto esto se realice cabe pensar en un conjunto de actuaciones diversas que se pueden hacer ya efectivas en el ámbito local: desde la formación en ética pública, la creación de comisiones para informar o dirimir los eventuales conflictos de intereses y su tratamiento como causa de incompatibilidad o abstención, o la propia concreción de estos principios/deberes en las distintas áreas de actuación de cada entidad local que permita hacer efectivos y concretos los mismos, son posibilidades abiertas para la puesta en marcha de las previsiones del EBEP .

Específicamente, debemos detenernos, aún sea para realizar una referencia somera, en esta última medida. Y es que, como ha puesto de relieve la doctrina que se ha ocupado del tema, los códigos de conducta no necesariamente constituyen códigos deontológicos y , sin perjuicio de la utilidad de los primeros, creemos que lo decisivo en las entidades locales sería el desarrollo de las previsiones generales establecidas en el EBEP en códigos particulares que estableciesen guías de conducta profesional apegadas a la realidad corporativa y de funcionamiento de cada entidad local . Y que, además, pueden ayudar a paliar la falta de respuesta que, en este punto, ha supuesto el descuido del legislador al no abordar una reforma decidida de las incompatibilidades y de los conflictos de intereses.

2º Las incompatibilidades del personal al servicio de las entidades locales.

El EBEP no ha procedido a actualizar, sino muy puntualmente, el régimen de incompatibilidades establecido desde el año 1984. Sobre todo, y como recomendaba la Comisión de Expertos, en lo que se refiere a incompatibilidades entre la actividad pública y la actividad privada y que, desde luego, no debemos estimar ni mucho menos resuelto tras las previsiones establecidas en la Ley del Suelo que, sin perjuicio de su mayor o menor acierto, no alcanza a cumplir dicho objetivo dado el carácter específico de sus previsiones respecto del personal directivo.

De esta forma, se ha orillado un aspecto, a nuestro juicio preciso para hacer más efectivos los Códigos de conducta a que se ha hecho referencia, que precisaba ser actualizado. Sobre todo si se tiene en cuenta recientes hechos acontecidos en nuestro país y que deberían haber obligado a reforzar el régimen de incompatibilidades en relación a la realización de actividades privadas especialmente en aquellos supuestos en que, por razón de la materia (contratación, urbanismo, personal, etc....), se pueden producir conflictos de intereses.

Bien es cierto que el EBEP, ciertamente, ha relajado la denominada “incompatibilidad económica” por la percepción de complementos específicos de muy dudosa justificación en la medida en que no obligaba a un reflejo económico específico

de la misma. En este sentido, y junto a la mejor definición del ámbito de aplicación del sistema de incompatibilidades, establece en la Disposición Final Tercera una modificación del artículo 16.1 de la Ley de Incompatibilidades estableciendo que: "No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección".

Y ciertamente si dicha cláusula permite especificar aquellos puestos de trabajo que se tienen por incompatible, y con qué, lo que permitiría concretar muchos de los principios del Código de Conducta, lo cierto es que esta es también una materia diferida a la entrada en vigor de la legislación autonómica de desarrollo por lo que, hasta entonces (Disposición Final Cuarta), solo se podrán vía indirecta, a través del desarrollo de los Códigos de Conducta tal cual hemos expuesto en el apartado anterior, establecer prohibiciones en este campo.

5.6 El régimen disciplinario.

De nuevo, en esta materia, hay que deslindar las propuestas que se realicen en orden a que el futuro desarrollo normativo contemple, de forma adecuada, el interés local y la realidad en que se desenvuelven las entidades locales en la gestión de sus recursos humanos, de aquellas propuestas que pueden ya sugerirse dirigidas a la efectiva implementación del EBEP en este campo.

Desde luego, y es obvio, el EBEP abre amplias posibilidades de actuación a la legislación de desarrollo donde las entidades locales deberán participar activamente a fin de que la legislación autonómica tenga en cuenta las expectativas y las dificultades de éstas en orden a la aplicación del régimen disciplinario: concreción y desarrollo de infracciones muy graves y graves y, más específicamente, de las faltas leves (donde claramente puede abrirse un espacio regulativo a las entidades locales ya que no estimamos que deba haber una identidad total en éstas entre el ámbito autonómico y el de cada entidad local precisamente por lo ya expuesto en el apartado anterior) vinculándolas a los principios éticos y de conducta establecidos en el EBEP o desarrollados por cada entidad local y clarificando el ámbito de actuación de ambos; desarrollo normativo de sanciones contemplando las singularidades que puedan presentarse en el mundo local; procedimiento de imposición de las sanciones flexibilizando en lo posible éste, y otras mejoras de técnica normativa que pueden presentar una cierta problemática (reincidencias, personal laboral, interino, responsabilidad por los perjuicios causados y eventual acción de regreso, etc....) Pero amén de esta actuación, que como en otros casos a que se ha hecho referencia en el presente Informe, exigirá la actuación concertada de las entidades locales a través de sus Federaciones

estatal y autonómicas, también cabe, en este campo, sugerir algunas propuestas concretas.

Específicamente, y en este campo, sería muy relevante atender a la problemática que se deriva de la cercanía o inmediatez en la tramitación de expedientes disciplinarios en las pequeñas y medianas entidades locales. Ni la necesaria imparcialidad y objetividad queda garantizada para hacer efectivo el principio de presunción de inocencia, ni, de otro lado, se garantiza una adecuada tramitación del procedimiento que evite posteriores anulaciones en sede jurisdiccional. De nuevo, y en este punto, una solución supramunicipal podría permitir conseguir avances importantes en este campo.

6. La negociación colectiva en el empleo público local.

Como es conocido en el ámbito funcional, y a diferencia del régimen jurídico que tiene el personal laboral, existe una disociación entre la legitimación negocial (que corresponde a las organizaciones sindicales con la representatividad que se establece en la Ley) y, de otro lado, la representación que viene establecida a través de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal con funciones claramente detalladas que no alcanzan, sin embargo, a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo. Esa distinción, y por los inevitables efectos que tiene para el tema que se aborda, motiva el análisis separado de ambas cuestiones que, por demás, han sido materias que han sido objeto de singulares modificaciones tras la aprobación del EBEP. No se aborda en el presente estudio otras cuestiones, como puedan ser las materias negociables, que si ciertamente presentan novedades dignas de análisis no responden al objetivo del presente estudio que trata, recordémoslo, de analizar las posibilidades de actuación de las entidades locales frente a la aprobación del EBEP y la puesta en marcha de las diversas previsiones que éste contempla.

De otro lado, y antes del análisis de la materia referida, es preciso tener en cuenta que la Disposición Transitoria Quinta del EBEP deja en vigor el procedimiento electoral en materia sindical hasta tanto éste se desarrolle, y que la Disposición Derogatoria de dicho texto legal, a pesar de derogar la LORAP, deja vigente el artículo 7 de ésta y este artículo, recordémoslo, aunque con carácter general no tiene carácter básico sí lo tiene en su apartado 4 referido a los entes locales (Ley 18/1994, de 30 de junio y STC 43/1996, de 14 de marzo).

6.1 El esquema de representación y negociación en las entidades locales.

1º La representación del personal al servicio de los entes locales: especial referencia a los organismos autónomos locales.

El establecimiento de unidades electorales para la elección de los representantes, con las funciones a ellos asignados que como ya se ha dicho no alcanza a la negociación colectiva, se ha modificado sustancialmente tras el EBEP.

En efecto, frente al carácter detallado y tasado establecido en la LORAP que imposibilitaba en los organismos autónomos dependientes de las entidades locales la creación de unidades electorales (artículo 7), ahora el EBEP remite a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y lógicamente de lo establecido por éstas últimas respecto de las entidades locales de su territorio, el establecimiento de unidades electorales (artículo 39.4).

Pero, además, el párrafo in fine del artículo 39.4 establece una posibilidad nueva que ha de subrayarse especialmente a nuestros efectos: previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan.

Es decir, con independencia de lo que establezca la Ley, y a salvo de prohibición expresa, parece habilitar, eso sí previo acuerdo con las organizaciones sindicales, la posibilidad de constituir unidades electorales en los entes instrumentales a los órganos de gobierno de éstas.

Pero dicha posibilidad topa con un serio inconveniente en la esfera local. En efecto, el EBEP deja vigente el artículo 7 de la LORAP, cuyo apartado 4 referido a los entes locales tiene carácter básico, y éste establece sólo la posibilidad de establecer una unidad electoral en cada una de las entidades locales. Ante dicha aparente contradicción legal cabe mantener dos interpretaciones.

Una primera, alusiva a que dicha posibilidad abierta por el EBEP no se puede entender referida a la Administración Local ya que, vigente dicho párrafo con carácter básico, no sería de aplicación a éstas dicha habilitación legal con la consiguiente contradicción respecto de la legislación general y las consecuencias, en esta materia, de menor autonomía en este punto de las entidades locales que no parece que pudiesen constituir,

mientras siga vigente dicho precepto, unidades electorales en los entes instrumentales de éstas.

Una segunda, más abierta, pero por las razones que iremos viendo menos operativa que sería mantener, y dado que el precedente de este artículo estaba en el artículo 7.5 de la LORAP, que habilitaba también en el caso del Estado y las CCAA a establecer Juntas de Personal para colectivos determinados, que el apartado 4 in fine del artículo 39 habilita, y sin perjuicio de la regla general establecida en el artículo 7.4, a constituir dichas unidades electorales siempre previo acuerdo con las organizaciones sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

2º La negociación colectiva en las entidades locales.

El artículo 34.1 de EBEP, como igualmente se preveía en la legislación anterior, prevé que a los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios público se constituirá una mesa general... en cada una de las entidades locales, en la que, además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.1 EBEP deberán estar representadas, para su válida constitución, representaciones sindicales que representen al menos a la mayoría absoluta de los miembros del órgano unitario del ámbito correspondiente. Y es que el legislador ha optado, a diferencia de lo que sucede en el ámbito laboral o como hemos visto en relación a la representación de los funcionarios público, por que no sean las partes negociadoras libremente quienes las determinen sino que dicha previsión esté reservada a la Ley.

Como puede verse, e igual ocurre en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, hay, en primer término, una opción legal: la negociación colectiva de carácter general le está vetada a los organismos instrumentales y solo le cabe realizarla a las entidades locales globalmente consideradas. Las razones de dicha opción, a las que podrían añadirse otras consideraciones sobre los inconvenientes que plantea no entender la función pública de cada una de las entidades locales como una función pública única, son variadas y plenamente justificadas: la relativa homogeneidad de la legislación funcional en cada uno de esos niveles territoriales, la relativa, asimismo, homogeneidad en las funciones asignadas a los miembros de los distintos cuerpos y categorías funcionariales, la también relativa identidad en el tipo de trabajo a realizar en los diferentes centros de trabajo, departamentos, organismos autónomos y distintos servicios, la centralización de las competencias normativas en materia de personal, etc., son todos ellos factores que influyen decisivamente en esta opción legal .

El legislador estatal ha sido cauto para, una vez alcanzada, no sin ciertas dificultades, una mínima centralización y unificación en materia de negociación de las condiciones de trabajo del personal, ponerla en peligro reconociendo un determinado grado de autonomía en los ámbitos inferiores. Bien es cierto que, a pesar de dicha afirmación, la libertad que la norma reconoce a la Mesa general de negociación en orden a determinar el ámbito aplicativo de los Acuerdos y Pactos permitía y permite

alcanzar el mismo resultado, esto es, negociar expresamente para los funcionarios de un organismo o ente administrativo determinado (artículo 38.4 EBEP). Aunque, ciertamente, existe una sustancial diferencia entre ambas soluciones.

En efecto, las negociaciones en el seno de la Mesa general se llevarán a cabo por sindicatos generales, quienes, por mucho que actúen en representación de un colectivo funcional determinado, siempre lo harán de acuerdo con una estrategia general, al servicio de un modelo de empleo público elaborado tomando en consideración los intereses y problemas de todos los que la componen. En cambio, la constitución de nuevas mesas de negociación, en los distintos entes instrumentales, podría suponer dar entrada en la negociación a sindicatos vertebrados sobre los distintos organismos instrumentales en los que los funcionarios prestan servicio, que tal vez guiados por sus intereses privativos podrían poner en peligro la homogeneización de las condiciones de trabajo de los funcionarios. Aserto éste último que, sin duda, ha aparecido hasta ahora como un objetivo destacado de las organizaciones sindicales y de las propias Administraciones Públicas (véase, a título de ejemplo, como los Convenios Colectivos tanto del Estado como de la mayor parte de las CCAA son convenios únicos de la correspondiente Administración y de sus organismos autónomos).

Lo cierto, sin embargo, es que ha habido un cambio respecto del diseño de modelo de negociación establecido en la LORAP y que afecta específicamente a los entes instrumentales al servicio de las entidades locales. Y es que, como es conocido, en las EE.LL. de gran dimensión es frecuente que existan determinados sectores funcionariales, caracterizados por su número y por las peculiaridades de los servicios que prestan, como, por ejemplo, los miembros del personal del Servicio de Extinción de Incendios o los miembros de los Cuerpos de Policía Local, que en ocasiones plantean el llevar a cabo una negociación colectiva específica que no se contemplaba claramente en la LORAP .

En efecto, el artículo 31.1 de la LORAP establecía que «por decisión de la Mesa general podrán constituirse otras Mesas sectoriales, en atención al número y peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos» , esto es, a nivel de la entidad local y sectorialmente, pero como puede verse sin posibilidad para la negociación a nivel de centros de trabajo, departamentos con autonomía pero sin personalidad, organismos autónomos o servicios disgregados por el territorio.

La dicción establecida para las mesas sectoriales en el EBEP sin embargo ha sufrido una modificación de cierto interés. De esta forma, el artículo 34.4 establece que “Dependiendo de la Mesas Generales de Negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios público y su número.

El cambio, como se ha expuesto, resulta pues de sumo interés para los organismos autónomos que no podrán, ya se ha dicho,

constituir Mesas Generales de Negociación, pero que ahora sí parece que pueden constituir, siempre que exista acuerdo de la Mesa General, Mesas Sectoriales dependientes de aquella que, además, ya no solo han de limitarse a tener un carácter residual sobre los temas que han de abordar sino que también podrán abordar todas aquellas cuestiones que la Mesa General les reenvíe o delegue .

3º La negociación colectiva en los organismos instrumentales del ente local.

En referencia a esta cuestión, y antes de pasar a la exposición, conviene subrayar diversos aspectos de singular importancia a la hora de tomar decisiones en esta materia dadas las posibilidades que brinda el Estatuto Básico del Empleado Público. Nos referimos, en concreto, a la conveniencia o no de segregar la representación y la negociación colectiva entre el ente local matriz y los organismos autónomos de él dependientes y que, según ya se viene apuntando, no la estimamos conveniente.

En efecto, existen dificultades de carácter legal para que, por parte del organismo autónomo, se adopten decisiones en aquellas competencias en materia de personal que son indelegables por parte de los órganos de gobierno locales en el propio organismo autónomo – oferta de empleo público, relaciones de puestos de trabajo, plantilla, etc....- lo que condiciona seriamente la posibilidad de llegar a acuerdos o pactos, dada la relevancia de esas temáticas, en el marco del organismo autónomo ya que éste sólo podría llegar a acuerdos en el marco de su competencia (artículos 38.2 y 3 del EBEP)

Pero es que, además, existen serias limitaciones para adoptar acuerdos en materia retributiva, que en todo caso deberán ajustarse a las normas aprobadas por el Pleno o la Junta de Gobierno, en dichos organismos (artículo 85 bis de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local) o en otras materias (derechos, deberes, jornada, vacaciones, permisos, etc....) donde no sólo por razones legales (corresponde a las Administraciones Públicas), sino también de propia política estratégica de cada entidad local, no parece razonable, e inclusive podría ser discriminatorio, que se establezcan condiciones de trabajo distintas sin perjuicio de recoger las especificidades que sea conveniente establecer en atención a las características del trabajo desarrollado. Razones todas ellas, cumulativamente, que parecen aconsejar una negociación global para toda la entidad local y sus organismos autónomos.

De esta forma, y si atendemos a dichos razonamientos, las opciones por establecer regímenes segregados de representación o negociación conduciría, desde nuestro punto de vista, en el caso de que no se ciñese la misma a cuestiones meramente instrumentales o de escasa entidad, no sólo a hacer más dificultosa la gestión del personal al servicio de la entidad local, sino que podría conducir a condiciones de trabajo distintas entre el personal al servicio de la entidad local y sus organismos autónomos lo que no parece que pueda calificarse como la mejor solución.

Precisamente, y desde este punto de vista, es en la materia de representación y negociación, donde se hace más evidente la necesidad de concepción de una visión del empleo público, en cada entidad local, de forma global y, por ello, con condiciones de trabajo plenamente asimilables, sin perjuicio, eso sí, de que la relación de servicio se gestione desde el organismo autónomo local o se puedan contemplar elementos específicos para la prestación de servicios en los concretos organismos.

A un último supuesto hemos de referirnos. Es a la eventual ausencia de negociación colectiva en el organismo autónomo porque, en virtud del principio de libertad de ámbito funcional, personal, territorial y temporal (artículo 38.4), estos quedasen excluidos de lo dispuesto en el Acuerdo de la entidad local.

No lo vemos posible, ya sea que por adhesión, porque queden integrados dentro del ámbito del mismo o porque en dicho Acuerdo se integren los Acuerdos alcanzados en mesa sectorial según lo ya expuesto, la única solución es que no pueden quedar excluidos de la negociación colectiva. Como derecho de los empleados públicos (artículo 15 b) y 31.1 y 2 EBEP) estos tienen el derecho de negociar la condiciones de trabajo, bien es cierto que a través de las organizaciones sindicales de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el EBEP, pero sin que ello pueda anular dicho derecho por ninguna causa.

En conclusión, la contraposición entre el principio de libertad de ámbito y este derecho ha de resolverse, en todo caso, a favor de este último ya que, de nuevo, el recurso a una entidad instrumental no puede ser coartada para negar o volatilizar el derecho de los empleados públicos a esta negociación que, por razones obvias además según estamos exponiendo, debiera ser uniforme en toda la entidad local.

4º Régimen de representación y negociación del personal laboral al servicio de los entes locales.

El régimen de representación del personal laboral no ha cambiado tras el EBEP y se rige, como con anterioridad, por el Estatuto de los Trabajadores, de forma tal que para éstos, y en los mismos términos e idéntico alcance, sigue rigiendo lo dispuesto en los artículos 62 a 76 del ET referido a los Delegados de Personal y Comité de Empresa.

En cuanto al régimen de negociación ha de tenerse en cuenta que las unidades de negociación no vienen tasadas por la Ley, sino que las partes pueden establecerlas libremente (artículo 83.1 ET) por lo que ya cabía, como sucede en la actualidad, que el Convenio Colectivo alcance al ente local en su conjunto o, alternativamente, a éste exclusivamente y cada ente instrumental tenga su propio Convenio Colectivo. Lo cierto es que la tendencia común, en casi todas las Administraciones Públicas (véase al respecto el Estado y las Comunidades Autónomas por lo que con más razón cabría aplicarlo a las entidades locales donde las singularidades en este aspecto son menores),

es aprobar un Convenio Colectivo para el ente matriz y sus organismos autónomos.

En este sentido, es conveniente subrayar la doctrina sentada por la STS de 15 de febrero de 1993, a propósito de la legitimación negociadora, en la Seguridad Social y si el Convenio Colectivo ha de considerarse de sector o de empresa lo que es resuelto negativamente en base al principio de unidad de dirección económica. Dice así la sentencia referida:

“TERCERO.- El sindicato recurrente defiende que la calificación que corresponde al convenio colectivo del personal laboral de la Administración de la Seguridad Social es la de convenio supraempresarial o de sector con apoyo en dos argumentos principales. Uno es el del ámbito de aplicación del mismo, que se extiende según expresa su art. 1 a todas las unidades y centros de trabajo de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en el territorio del Estado. El otro argumento es el de la calidad sindical de las partes negociadoras en representación de los trabajadores. Partiendo de estas premisas, aduce el escrito del recurso que la sentencia de instancia ha infringido el art. 87.4 y 5 ET, sobre capacidad convencional en los convenios de ámbito estatal de los sindicatos de Comunidad Autónoma con un mínimo de representación de un 15 por 100 en la unidad de negociación supraempresarial correspondiente.

Ahora bien, como apunta el escrito de impugnación del sindicato CC.OO., la extensión a todo el territorio del Estado es un problema de ámbito geográfico no decisivo para la identificación del ámbito funcional del convenio colectivo, que es el determinante de la consideración empresarial o supraempresarial de éste. A ello debe añadirse que la pluralidad de oficinas o centros de trabajo sujetos a su regulación tampoco excluye la calificación de convenio colectivo de empresa, teniendo en cuenta la existencia de organizaciones de estructura compleja en las que la unidad de dirección económica o administrativa se proyecta sobre varias unidades productivas o de gestión.

Es este criterio de la unidad de dirección económica o administrativa, que da lugar a una especial cohesión de los intereses en juego, el que debe utilizarse para trazar la línea divisoria entre convenios colectivos de empresa y de sector. Y dicha unidad de dirección, que hace no sólo innecesaria sino inconveniente la mediación negociadora de las asociaciones empresariales, es indudable en el caso enjuiciado, en el que la Administración de la Seguridad Social está compuesta de un conjunto de entes instrumentales que actúan bajo la “dirección, vigilancia y tutela” del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social (art. 4.1.c de la Ley General de la Seguridad Social -LGSS-). Tal criterio queda además reflejada con claridad en la indicación que se hace en el propio convenio colectivo de 1990 del personal de la Administración de la Seguridad Social (BOE 18 de julio 1990) de la parte empresarial negociadora. No menciona este texto en la obligada “determinación de las partes que lo conciertan” (art. 85.2.a.ET) a las asociaciones empresariales, únicos sujetos con capacidad convencional en los convenios supraempresariales (art. 87.3 ET), sino a la representación de

las administraciones públicas implicadas. Lo mismo ocurre en la negociación iniciada en 1991 objeto de controversia, como lo demuestra la documentación obrante en autos a la que remite el recurso (doc. núm. 1 del ramo de prueba de la parte actora; sin numeración de folio).

Es evidente que frente a las consideraciones anteriores no puede prosperar el alegato del sindicato recurrente de que por parte de los trabajadores han negociado las confederaciones sindicales y no las representaciones sindicales en la unidad de negociación. Por una parte, la afirmación no está acreditada en el relato de hechos probados de la sentencia de instancia, que no se ha intentado revisar en este punto. En todo caso, incluso admitiendo a efectos dialécticos que las representaciones sindicales presentes en la comisión negociadora no fueran representaciones sindicales de empresa, la imputación de esta irregularidad, una vez sustanciada por el cauce procesal adecuado, podría afectar de manera que no corresponde analizar aquí a la eficacia del convenio pero no a su carácter de empresarial o supraempresarial.

La conclusión que se desprende de las consideraciones anteriores es la desestimación del motivo: no correspondiendo al convenio objeto de controversia la calificación de sectorial o supraempresarial, son inaplicables los preceptos del art. 87.4 y 5 cuya infracción se alega”.

Una salvedad, además, debe hacerse aunque trataremos de ella en el siguiente apartado, y es que, para la negociación conjunta en materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral, también se prevé en el EBEP la constitución de una Mesa General de Negociación... en cada una de las entidades locales (artículo 36.3 EBEP) por lo que para estas materias, las establecidas en el EBEP como comunes, las unidades negociadoras no caben que sean fijadas libremente por las partes en las entidades locales que, por ello, parece que solo podrán constituir una mesa negociadora exclusivamente para el ente local y las entidades instrumentales que de él dependan.

6.2 Las mesas de negociación de condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral en las entidades locales: constitución y materias de negociación.

Dada la finalidad e intención del Estatuto Básico del Empleado Público, el mismo prevé, como novedad, la constitución de mesas para todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes entre personal funcionario y laboral (artículo 38.3 EBEP).

Las mismas plantean tres cuestiones importantes en cuanto al contenido del presente estudio: su número, su forma de constitución y las materias que, en el ámbito de éstas, sean susceptibles de negociación.

1º Número de mesas posibles de constituir en cada entidad local.

Respecto del número que puede constituirse en cada entidad la norma es taxativa y si, ya hemos visto, que en otros casos establece la posibilidad de constitución de mesas sectoriales para los organismos autónomos, no así en este caso en que sólo podrá constituirse una única mesa de negociación para cada entidad local.

De esta forma, y previéndose solo una mesa, habrían de agruparse los resultados electorales en la entidad local y los organismos autónomos, en caso de que se hubiesen constituido ámbitos de representación inferiores según lo ya expuesto y de conformidad con lo establecido en el artículo 39.4 del EBEP, a los efectos de poder obtener la representación de cada una de las organizaciones sindicales.

Lo que de nuevo vuelve a avalar, como se explicará más adelante al tratar de las materias negociables en esta mesa común, que la mejor opción, con carácter general, en las entidades locales es concebir el empleo público como un conjunto global que atiende los distintos servicios que se presten ya sea de forma directa o, alternativamente, a través de personificaciones instrumentales.

2º Constitución de las Mesas.

En cuanto a la forma de constitución, el artículo 36.3 del EBEP establece una serie de previsiones, bien es cierto que, como ahora diremos, las mismas no resultan en su totalidad diáfanas a fin de resolver los problemas que pueden plantearse respecto de su constitución. Los mismos son variados y, entre otros, pueden señalarse el número de miembros que han de componerla, la distribución de la representación entre personal funcionario y laboral en el banco social, y la proyección sobre éstas del denominado principio del "paraguas sindical".

En relación al número de miembros que pueden constituir la mesa negociadora, por cada parte, el EBEP no aclara, a diferencia de lo que ocurre con las mesas de negociación ordinarias, nada sobre el número de miembros. Frente a ese silencio del texto legal caben dos alternativas: analógicamente aplicar el número máximo establecido con carácter común que, como es conocido, deriva de las previsiones del Estatuto de los Trabajadores o, alternativamente, considerar que se ha dejado plena libertad en cuanto al número de éstos lo que, sin embargo, plantea como desventaja la indefinición y la dificultad de llevar a cabo una negociación, en su caso, con un número muy elevado de miembros.

No obstante, es preciso hacer una llamada de atención respecto del número de miembros que han de componer la representación por cada parte y la importancia que ello tiene para que estén o no representados en esa Mesa Negociadora de condiciones de trabajo comunes eventuales sindicatos minoritarios. Es de interés, en este sentido, examinar el contenido de la STS de 5 de diciembre de 2000 que expone la siguiente doctrina cuando, de forma negociada, se determina el número de componentes de la mesa negociadora:

"QUINTO.- La presunta lesión del derecho a la negociación colectiva, lo sitúa la demandante en el hecho de haberse fijado en 10 el número de componentes del banco social en la mesa negociadora, pero no alega su derecho a ocupar uno de esos puestos, en función de la representatividad que acredita, porque no sería bastante con la que ostenta a tal efecto, sino que su argumento principal se centra en el hecho de que al negociar los convenios colectivos anteriores, y constar de 12 miembros la comisión negociadora, le correspondía un representante al sindicato que recurre, pero al reducir aquel número ya no tiene cabida en el órgano negociador. Por eso, lo que pretende es aumentar de 10 a 12 el número de componentes de cada banco en la comisión negociadora.

Esta Sala ha venido proclamando una doctrina, que se expone en las sentencias de 15 de marzo de 1993, 13 de noviembre de 1997 y 5 de noviembre de 1998, a cuya virtud el legislador ha remitido a la autonomía de las partes la composición numérica de la comisión negociadora de los convenios colectivos llamados estatutarios, y salvo excepciones de ejercicio abusivo de este derecho, no corresponde a los Tribunales corregir o valorar la oportunidad de los acuerdos colectivos o sindicales adoptados sobre el particular

Pero hay otra razón fundamental para desestimar el recurso: de conformidad con lo que dispone el artículo 88 del Estatuto de los Trabajadores; la composición de la comisión negociadora responderá a la proporción existente entre el índice de representatividad de los sindicatos y el número de componentes de dicha comisión, y de la prueba practicada en este caso se deduce que al sindicato demandante no le asiste el derecho a formar parte de la mesa negociadora, pues si el número de representantes elegidos en la empresa es de 49, para poder ocupar un puesto en el "banco" social compuesto de 12 miembros, habría que acreditar, al menos, cuatro representantes, y el demandante sólo acredita dos representantes. Por tanto, si en principio no le asistía el derecho a la negociación colectiva, no podrá afirmarse que se le haya lesionado el derecho de libertad sindical, en la vertiente de la negociación colectiva".

Una segunda cuestión, ya lo hemos dicho, ha de resolverse: ¿Cómo se distribuye la representación de la parte social entre el personal funcionario y laboral?

Tampoco ofrece una respuesta inequívoca dicho texto legal que tan sólo prevé que se tomarán en consideración "en cada caso" los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral correspondiente. Esto nos lleva a considerar que el texto legal parece imponer una doble representación en la parte social, la correspondiente a la representación obtenida en el personal funcionario, y la que se obtuvo en el personal laboral. Y si eso es así una segunda pregunta que ha de resolverse en este caso consiste en determinar: ¿En qué proporción si el número de trabajadores funcionarios y laborales son distintos? ¿En función del número de trabajadores, de votos obtenidos, de representantes electos?. Pues bien, desde nuestro punto de

vista ha de aplicarse aquí analógicamente las soluciones que ofrece el Derecho laboral en estos casos y aplicar el principio de representación proporcional haciendo descansar en el número de representantes, correspondientes a cada ámbito, la representatividad de éstos y no en el número de posibles electores en cada uno de ellos (lo que también viene implícito en el artículo 35.1 EBEP).

En este sentido, puede verse, entre otras muchas la STS de 4 de diciembre de 2000, a propósito de la constitución de un Comité Intercentros en el ámbito laboral, que explica lo siguiente:

“La pretensión así ejercitada, debe ser rechazada, siguiendo constante jurisprudencia de esta Sala, manifestando principalmente, en sentencias de 9 de julio de 1.993, 10 de octubre de 1.994 y 7 de octubre de 1.996; y a cuya jurisprudencia ha de estarse por un elemental principio de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de ley, básicos en el recurso extraordinario de casación.

Es meridianamente claro que no se debe confundir el sistema de elección del Comité de Empresa o de los Delegados de Personal, con aquel otro, distinto, de constitución de un Comité Intercentros. La elección de los miembros del Comité o Delegados se instrumenta a través de un proceso electoral que se desarrolla mediante la votación de todos los trabajadores con derecho a participar, constituyendo un principio básico, en este sistema electoral, la exclusión como elegibles de los componentes de aquellas listas que no hayan obtenido el 5% de los votos de cada colegio.

En diferente modo y manera cuando se trata de constitución del Comité Intercentros, lo que priva no son los votos obtenidos en las elecciones generales -salvo cuando la regla general no sirva para deshacer posibles empates, en cuyo caso tal cómputo de votos podría adquirir una función supletoria de elección- sino la representación proporcional, calculándose, como afirman las sentencias de esta Sala, antes mencionadas, cada lista en función de los representantes elegidos, sin exclusión alguna, y ello con la equilibradora finalidad de constituir la mayor pluralidad posible, haciendo participar a las minorías en los órganos de representación intercentros.

El pretendido pacto de “mayoría representativa” en que se fundamenta la demanda, con apoyo en la norma paccionada contenido en el artículo 104.k.4 del Convenio litigioso, y en relación con las normas estatutarias que se dicen impugnadas, se apartan manifiestamente de las sentencias citadas, siendo además de añadir, que, difícilmente se puede admitir, un sistema convencional de designación del Comité Intercentros que excluyera el sistema porcentual señalado para la designación de los miembros del Comité Intercentros y que la propia norma convencional tras establecer el criterio de “proporcionalidad” añade, que “en la designación de los miembros integrantes de este Comité se respetará lo establecido en la legislación vigente”; legislación, como se ha dicho antes, que ha sido interpretada por la jurisprudencia en sentido diferente al mantenido por la parte recurrente”.

De esta forma, y establecido el número de miembros de la Mesa, dicho número se distribuiría entre el personal funcionario y laboral según el número de representantes que hubiese en cada uno de dichos ámbitos.

Una vez realizada esa primera operación, quedaría una segunda: distribuir entre los sindicatos que hubiesen obtenido representación en cada uno de esos ámbitos, en forma proporcional a los resultados obtenidos, el número de representantes que les corresponderían en cada mesa.

Por último, queda una cuestión por resolver a la que hemos aludido como principio del “paraguas sindical” derivado del aforismo “quien puede lo más puede lo menos” y que se expresa, en forma clara, en el último párrafo del artículo 36.3 del EBEP al establecer que “Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales, las Organizaciones Sindicales en la que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieren obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate”.

Dos cuestiones plantea, por de pronto, la dicción de dicho párrafo: la primera referida a si esta representación otorgada es o no acumulable a la ya obtenida con ocasión de computar los resultados de las elecciones en el ámbito correspondiente; la segunda, relativa a si dicha previsión se realiza respecto de la composición de la mesa negociadora globalmente considerada o si, alternativamente, debemos de aplicar dicha previsión en el ámbito laboral y funcional respectivamente.

En relación a la primera cuestión cabe señalar que, desde nuestro punto de vista, no cabe acumular una representación adicional a la ya obtenida cuando ésta existe y se ha obtenido efectivamente. Dicha previsión, incluida en el EBEP, responde como se ha dicho al citado principio que tiene como objetivo garantizar, con independencia de los resultados electorales, la presencia de al menos un representante de aquellas organizaciones sindicales que tienen mayor representatividad en el conjunto de las Administraciones públicas.

Para nada afecta, de otro lado, la condición de Sindicato firmante del EBEP a estos efectos ya que dicha condición que podría ser alegada si estuviéramos en el supuesto de una Comisión de Interpretación y Vigilancia de un Acuerdo o Pacto ya adoptado para, en su caso, excluir a los Sindicatos no firmantes del mismo de esta no es de aplicación si dichas Comisiones tienen funciones negociadoras como resulta ser el caso de estas Mesas Negociadoras de condiciones de trabajo comunes a personal laboral y funcional (entre otras muchas y por su carácter reciente véase la STS de 22 de junio de 2007).

En cuanto a la segunda cuestión planteada, es decir si dichas previsiones se aplican o no globalmente, en nuestra opinión habrá de aplicarse en el ámbito laboral y funcional por separado lo que parece se deduce de la expresión in fine de ese último párrafo; “a la Mesa de que se trate”.

Por tanto, y en conclusión, en primer lugar, y para aplicación a estas Mesas Negociadoras de condiciones comunes a personal funcional y laboral, se establece una primera regla que consiste en remitirse a la establecida para la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, es decir, presidida por las siguientes características:

- Representación Unitaria.
- Distribución en función de los resultados obtenidos, en cada uno de los ámbitos laboral o funcional según lo ya expuesto, entre las organizaciones sindicales legitimadas para negociar de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Y se completa con una segunda regla: junto a los Sindicatos más representativos a nivel estatal o autonómico, además estarán presentes las Organizaciones Sindicales que ya formen parte de la Mesa General de las Administraciones Públicas siempre que hubiesen obtenido el 10% de representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate con los matices que se han expuesto más arriba.

3º Las materias comunes objeto de negociación.

Respecto de las materias que pueden ser susceptibles de negociación en dicho ámbito conviene recordar que el EBEP como ya se sabe, y con independencia del juicio crítico que nos merezca la regulación finalmente establecida respecto del personal laboral, aún en su texto dos tipos de regulaciones que se amparan, sin embargo, en dos títulos competencialmente 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 CE, pero también y en ciertos aspectos, según lo recomendado por la Comisión constituida a tales efectos, al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. 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, por ello, desaparecer 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, desde luego, de mayor alcance que la utilizada hasta el momento en la legislación de empleo público, con independencia del éxito del resultado final que, como ya se ha expresado, es más discutible. De esta forma, SANCHEZ MORÓN, M. Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Lex Nova, 2007, pág. 45 señala que "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".

Y en este sentido, y a lo largo de su articulado, los preceptos del EBEP desde este punto de vista 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, por último, una última categoría, que establecería normas solamente referidas al personal sujeto al régimen laboral.

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 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, el régimen jurídico 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, sin perjuicio de que ésta pueda abordar determinados aspectos (según se establece en los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados y se detalla con mayor extensión en la primera parte de este estudio). Ya se trate de la legislación laboral general, y muy especialmente el Estatuto de los Trabajadores, como en las normas establecidas en los correspondientes convenios colectivos (artículo 7 EBEP) que, sin embargo, y como ahora explicaremos más detenidamente, pueden, dentro de los límites que marque la legislación laboral, remitirse a la regulación que opera en el ámbito funcional como de hecho sucede en numerosos Convenios Colectivos.

Y si admitimos la conclusión anterior, las leyes sobre función pública que dicten las Comunidades Autónomas no podrán regular en sí misma la relación laboral que es una materia claramente reservada al Estado, pero si que también podrán establecer normas o referirse a aspectos no sustantivos o no propios de la relación laboral de empleo público. En este sentido SANCHEZ MORON M. op. cit., pág. 50 resalta que "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 pretendan 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)".

De esta forma, y dejando a salvo dicha posibilidad, sólo 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. En cuanto a los preceptos de carácter común, y que serían objeto de negociación en esta mesa, 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 salvamos algunos aspectos, también numerosas normas referidas al acceso reciben igual tratamiento, como lo relativo al régimen disciplinario y otros aspectos referidos a la negociación, la ordenación de la actividad profesional, etc.

Pero a ese primer círculo de materias negociables en dicho ámbito ha de tenerse en cuenta que el EBEP, en numerosas materias, invita, permite o habilita a establecer un régimen jurídico único y uniforme para ambos colectivos (aunque no lo impone), por lo que de optarse por esta opción por las partes negociadoras en el ámbito laboral, tan frecuente por otra parte en muchas entidades locales, ese primer círculo mínimo se ampliaría a todas aquellas materias en que se hubiese adoptado dicha decisión dentro de los límites que impone necesariamente el artículo 37 del EBEP. Verbigracia estaríamos hablando de retribuciones siempre que se adoptase en el convenio colectivo una forma de retribución idéntica a los funcionarios públicos (artículo 27), jornada, permisos y vacaciones del personal laboral si se unificase con el funcional (artículo 51), provisión de puestos de trabajo y movilidad profesional (artículo 83), situaciones administrativas (artículo 92), etc...., es decir, ese primer círculo se vería netamente ampliado si se opta, como permite el EBEP si las partes negociadoras así lo establecen, por un segundo círculo de materias, comunes por permitirlo o remitirse a éstas el Convenio Colectivo de aplicación, que si que constituyen en conjunto el auténtico núcleo negocial del artículo 37 del EBEP.

Fijémonos desde esta perspectiva, y si retomamos el discurso al que nos referimos con anterioridad, que de optarse por esta opción que como venimos diciendo es más que frecuente dada la visión que se pretende uniforme en gran parte de las entidades locales del personal al servicio de éstas, tanto por parte de la parte social como empresarial, y no habiendo posibilidad de constitución de mesas de este tipo en los entes instrumentales que dependen del ente matriz, se puede aventurar que será esta mesa precisamente donde sean objeto de negociación, con una visión como decimos lo más uniforme posible, las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales. De toda la entidad local, pues, y por ello también de sus entes instrumentales.

7. Las agencias provinciales de empleo público: ¿Una solución necesaria para los retos del mundo local en materia de RRHH?

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

Diversos mecanismos de cooperación interadministrativa pueden idearse para dar respuesta a dichos retos y, en la primera parte del este estudio, puede verse una detallada exposición de éstos. Sin embargo, y a nuestro juicio al menos en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la mejor solución por excelencia resulta de la actuación concertada de municipios y Diputación Provincial a fin de habilitar una organización con la capacidad de gestión de muchos de los procesos y procedimientos a que nos hemos referido.

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

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

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

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

Y es que, en efecto, si se coincide en que el éxito en la gestión y la adecuada prestación de los distintos servicios dependen, en alta medida, de la calidad y motivación de los recursos humanos de que disponen nuestras entidades locales. Si se coincide, en la misma medida, en que las Diputaciones Provinciales han de asumir de forma más decidida el verdadero significado de la asistencia técnica a los municipios de su ámbito territorial. Y

si se acepta, por último, la realidad de los déficits de gestión que en este ámbito padecen nuestros municipios, no parece que haya la menor duda en que las Diputaciones Provinciales pueden y deben hacer algo en este campo.

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

El denominado gobierno en "red", al que se han dedicado relevantes reflexiones en los últimos tiempos tras la experiencia de la Diputación de Barcelona a la que se han adherido otras Diputaciones Provinciales, puede presentar también, en este concreto aspecto, una de sus más importantes expresiones. Y ello, al menos, por tres razones: en primer lugar, por las economías de escala que podría suponer en la creación de un organismo con una alta especialización técnica y suficientes capacidades para la puesta en marcha de los procesos que requiere la dirección en la que apunta la reforma del empleo público apuntada en el EBEP; en segundo término, por la horizontalidad que ofrece ese modelo que no implica que otro gestione, sino gestionar conjuntamente las políticas de recursos humanos en el ámbito provincial en aquellos aspectos que requieren de una cierta dimensión para que puedan ser optimizados; por último, por el principio de voluntariedad que lo preside que descarta cualquier invasión del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

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

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

En cuanto a la concreta fórmula jurídica a utilizar para plasmar esta idea se debe partir, y con arreglo a los planteamientos expuestos, de un elemental principio: simplificar lo complejo y no complicar lo sencillo. De tal forma, que junto a la adecuada

utilización de los entes territoriales intermedios existentes, dicha opción no suponga un desapoderamiento de la capacidad de decisión de los municipios en la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la fórmula del Consorcio, como una organización especializada y de alto contenido técnico, parece un instrumento adecuado para, junto a garantizar las fortalezas técnicas y económicas necesarias para hacer frente a los procesos de gestión de los que se ha dado cuenta y a algunos de los cuales en concreto nos referiremos seguidamente, conciliar los intereses de las propios entes públicos que participan en el mismo y garantizar su participación efectiva. Sin olvidar la posibilidad de participación en éste de las propias organizaciones sindicales lo que facilitaría, también, el lograr acuerdos con los interlocutores sociales y la participación efectiva de éstos en dichos procesos.

La combinación de dicha fórmula organizativa con los correspondientes procesos de delegación de competencias y encomiendas de gestión, avalados como ahora veremos en determinadas materias por el propio EBEP, sin olvidar las necesarias previsiones legislativas en la legislación de desarrollo que se dicte, permitiría desarrollar desde esta organización especializada, y para todos los municipios del ámbito provincial incluida la propia Diputación Provincial, procesos de gestión de recursos humanos que, en forma aislada, serían muy difícilmente concebibles. A estos efectos, desde este punto de vista y a título de muestra (ya que, como se ha apuntado, a lo largo de este estudio otros cometidos podrían ser abordados: asistencia jurídica y técnica en la materia, formación, informativas, etc...) nos referiremos en concreto a tres: la selección, la negociación colectiva y la solución extrajudicial de conflictos.

7.1 La organización de los procesos de selección en el mundo local.

En el caso concreto al que ahora nos referimos, y si se comparten las reflexiones que en su momento se realizaron sobre la mejora de los procesos selectivos que se desarrollan en las entidades locales, los mecanismos organizativos expuestos más arriba permitirían contar con personal técnico y profesional especializado capaz de abordar dichos procesos con las garantías necesarias para optimizar los procesos selectivos y dotar a las entidades locales del territorio de los mejores recursos humanos disponibles superando las patologías de las que se ha dado cuenta.

Y es que, en esta materia concreta a la que nos referimos en estos momentos, pueden serles encomendadas de forma voluntaria por los municipios las políticas de selección a este organismo, sin perjuicio de la gestión posterior por parte de la entidad local de la relación de empleo.

Las ventajas serían notorias, no solo en poder contar con órganos de selección profesionalizados y de alto nivel, sino en la implementación de medidas de homologación que faciliten la movilidad, transparencia en los procesos (calendarios de pruebas,

conocimiento y publicidad de los procesos, unidad de exigencias, pruebas y requisitos), adecuada puesta en marcha de procesos de selección con utilización de pruebas complementarias, periodos de prácticas evaluados, Cursos de Formación, etc... En definitiva, con la posibilidad de recuperar la baja confianza que la sociedad, y la mayoría de los aspirantes, tienen en estos procesos y mejorar la calidad de los mismos, facilitando, de forma adicional, los procesos de movilidad voluntaria entre las distintas entes locales del ámbito provincial.

7.2 Las políticas de formación: conexión entre la formación de cada entidad local con el nivel provincial y autonómico.

En cuanto a la política de formación se refiere cabe destacar la necesidad de que la formación tenga, en una sociedad del conocimiento como la que enfrentamos, mayor incidencia en el régimen jurídico del empleo público.

En este sentido, dos propuestas genéricas deben realizarse. La primera que, tras una fase de generalización de las políticas de formación en las entidades locales y que ha primado más su existencia que su contenido y finalidad, ha llegado el momento de utilizar el valor estratégico que la misma supone. Es preciso, en este sentido, que se evalúe el impacto de la formación en el desempeño de los puestos de trabajo, en los resultados de la organización y en la retribución y carrera profesional del personal al servicio de los Gobiernos locales. De esta forma, la formación ha de integrarse decididamente en los planes de cambio organizacional, en el desarrollo de políticas de carrera y promoción, en la política de recompensas de la entidad, etc...

Una segunda, consistente en que la formación ha de variar su razón de ser respondiendo prioritariamente a las necesidades de la organización, más que a las preferencias del individuo inclusive no conectadas con su progresión profesional. Ello exige estudios organizativos tendentes a conocer los déficits que las organizaciones presentan. Dentro de esta consideración, se hace preciso un reenfoque de la misma que ha de contemplar más decisivamente tres dimensiones necesarias en los gestores públicos: saber, saber hacer y saber estar.

Pero una tercera propuesta debe ser considerada, y ello conecta con las propuestas que se realizan en este apartado y la inclusión de la formación en el mismo, también es preciso mejorar la oferta formativa y establecer mecanismos de coordinación de la misma de forma tal que se optimicen los recursos destinados a ésta y la calidad de las acciones programadas, se eviten solapamientos de ofertas formativas entre los distintos agentes promotores de la formación y, por consiguiente, se encarezca su realización sobre todo en lo que se refiere a la función directiva y, por último, se permita conseguir productos añadidos de los procesos formativos. De esta forma, y específicamente en lo que se refiere a la formación de directivos (pero no sólo), sería de sumo interés que la misma tuviese un carácter intercorporativo a nivel provincial en forma tal que, junto a potenciar las habilidades precisas, se fomentase el

trabajo en red de las organizaciones locales y el aprendizaje de mejores prácticas.

Esto solo es posible desde un nivel territorial adecuado, con una población destinataria de dichas políticas suficiente, que permita articular una política de formación que responda a tres claves:

1 Establecer canales de formación comunes con la Función Pública Autonómica.

2 Formación de los directivos en técnicas de planificación, comunicación y gestión RRHH.

3 Considerar la formación como un proceso técnico permanente compuesto de:

-Diagnóstico de necesidades.

-Definición del planes anuales de formación a nivel de cada entidad local y a nivel provincial y autonómico

-Programación y desarrollo de eventos.

-Proceso de evaluación y seguimiento.

Sin duda, en parte estos procesos pueden realizarse en cada entidad local, pero de nuevo su optimización a nivel provincial podría dar respuesta a alternativas que hoy no quedan suficientemente resueltas.

7.3 La legitimación negocial de las asociaciones de municipios y las entidades locales de ámbito supramunicipal: una respuesta a la atomización de las condiciones de trabajo en las entidades locales.

Es de sobra conocido que la fragmentación del mundo local en nuestro país, amén de estar en la base de la ausencia de capacidad de gestión de numerosas entidades locales, produce otros efectos adicionales. A dos de ellos, aunque podrían citarse otros, hemos de referirnos: por un lado, a la ausencia de negociación colectiva en entidades de reducido número de personal; de otro, y dado el elevado número de entidades locales existentes, a una cierta diversidad en las condiciones de trabajo, que si no necesariamente ha de considerarse negativa, si que puede tener como resultado el elevar al alza, mimetizando toda suerte de mejoras realizadas en cada ámbito de negociación, el resultado final de estos procesos o, alternativamente, estableciendo diferencias que encuentra difícil justificación.

Pues bien, el EBEP ha abordado dicha cuestión ofreciendo algunas soluciones y, de esta forma, el artículo 34.2 recoge dos previsiones de sumo interés:

a) Se amplía la legitimación negocial en el ámbito supramunicipal. Desde este punto de vista, su apartado segundo establece

que se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal .

b) Se recoge el mecanismo de adhesión por el cual los municipios pueden adherirse a la negociación colectiva que se lleva a cabo en el ámbito correspondiente o, alternativamente, adherirse a los Acuerdos alcanzados en el ámbito autonómico o supramunicipal.

El mecanismo instaurado, de suma utilidad sin duda, permite dar respuesta a los problemas apuntados y abre un espacio de gestión para las Asociaciones de municipios en el ámbito autonómico y para las entidades locales de ámbito supramunicipal en este ámbito que permitiría asentar una negociación más equilibrada (ámbitos autonómico y supramunicipal que no son incompatibles sino al contrario y que podrían resolver su compatibilidad mediante una división de materias), con menor capacidad de presión en etapas electorales, y que homogeneizase en múltiples aspectos las condiciones de trabajo en las entidades locales y permitiese establecer en los distintos subsistemas de gestión elementos comunes que facilitasen su gestión (selección, movilidad, carrera, etc....).

Ello facilitaría, además, la posibilidad de encargar dicha negociación colectiva a órganos de carácter técnico, de carácter supramunicipal, según las previsiones a estos efectos establecidas en el artículo 33.2 del EBEP enmarcados en la organización instrumental a que se ha hecho referencia.

7.4 Solución extrajudicial de conflictos: la creación de órganos especializados a nivel autonómico o supramunicipal.

Aunque, ciertamente, las previsiones legislativas establecidas en el artículo 45 EBEP, y su limitado contenido (entre otras haber quedado reducido a los conflictos colectivos), requerirán el desarrollo del mismo por la legislación autonómica de desarrollo (en múltiples aspectos: procedimiento, plazos, sistema de selección de árbitros y mediadores, relación con la negociación colectiva, etc...), ya puede adelantarse que su decidida puesta en marcha puede ser una de las soluciones a la alta conflictividad judicial que se produce en esta materia en las entidades locales que, junto a traducirse en mejores soluciones que las que pueden darse en vía judicial, supone también un menor coste y unos tiempos más reducidos en la resolución de los conflictos.

Ello permite proponer, como se apunta en este apartado y se sugiere a lo largo de este Informe, la conveniencia de instaurar órganos permanentes, profesionales y especializados (ya existen algunas experiencias como el CEMICAL en la Diputación de Barcelona), de ámbito autonómico o supramunicipal para asumir las funciones de mediación y arbitraje que contempla el EBEP al que podrían adherirse las entidades locales del territorio.